



## چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست ایران

محسن عبدالهی<sup>۱\*</sup>، مسعود فریادی<sup>۲</sup>

۱- گروه حقوق محیط زیست، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی

۲- دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی

### Legal Challenges facing Iran's Department of Environment

Mohsen Abdollahi<sup>1\*</sup>, Masuod Faryadi<sup>2</sup>

1- Department of Environmental Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University G.C.

2- PhD. Candidate in Public law, Shahid Beheshti University G.C.

#### Abstract

Due to increased environmental problems, most countries in the world charge a specified agency with responsibility for environmental protection. In Iran, this mission has been given to the Department of Environment (DoE). Notwithstanding the silent endeavors of this Department, there are a lot of problems which are causing a deteriorating environment in Iran, particularly in terms of air, water and biological diversity. Inefficiency in the legislative system alongside the disorganization of the DoE, have led to inadequacy in the Department's work. This inadequacy can be classed in three categories: law-related inefficiency of the Department; a lack of law governing inter-organizational relations; and, finally, ultra-organizational problems. These inefficiencies, in the absence of any comprehensive sustainable development programme, on the one hand, and the non-existence of any parliamentary supervision on environmental matters, on the other, have led to non-integrated and ineffective management of the environment in Iran. This article considers the integrated management approach as a suggested solution, *inter alia* by amending and incorporating the environmental laws into a single code and also by integrating environmental related agencies, including the DoE, in the form of a powerful Ministry.

**Keywords:** Department of Environment, Legal challenges, Legislative inefficiency, Integrated management.

#### چکیده

اغلب کشورهای جهان به دلیل اهمیت روزافزون مسایل محیط‌زیستی، سازمان مشخصی (۱۶۳ کشور وزارتخانه و ۲۳ کشور سازمان) را مسوول رسیدگی به امر حفاظت محیط‌زیست ساخته‌اند. در ایران این وظیفه در عهده سازمان حفاظت محیط‌زیست گذاشته شده است. با وجود تلاش‌های عدیده این سازمان، همچنان مشکلات محیط‌زیستی کشور روند فزاینده‌ای دارند و در برخی موارد مانند آب و هوا خسارت‌های جبران ناپذیری به محیط‌زیست ایران وارد شده است. خلاءها و کاستی‌های گوناگون در قوانین و مقررات موجود در کنار ساختار کنونی سازمان حفاظت محیط‌زیست، کارکرد این سازمان را ناکارآمد ساخته است. این کاستی‌ها در سه دسته قابل دسته‌بندی هستند: خلاءهای قانونی مربوط به جایگاه و وظایف سازمان، خلاءهای قانونی در خصوص روابط میان‌سازمانی این سازمان و دیگر سازمان‌ها مرتبط با محیط‌زیست و سرانجام مشکلات برون سازمانی. این خلاءها و نبود برنامه‌های جامع توسعه پایدار کشور و عدم نظارت مجلس بر مسایل محیط‌زیستی زمینه‌ساز عدم مدیریت جامع، یکپارچه و کارآمد محیط‌زیست کشور شده است. راه‌حل پیشنهادی لازم در این زمینه اتخاذ رویکرد مدیریت جامع و یکپارچه محیط‌زیست از طریق اصلاح قوانین محیط‌زیست و ادغام آن در بطن یک مجموعه و نیز ادغام نهادهای موازی محیط‌زیستی در قالب یک وزارتخانه قوی است.

کلید واژه‌ها: سازمان محیط‌زیست، چالش‌های حقوقی، خلاء قانونی، مدیریت یکپارچه.

\* Corresponding author. E-mail Address: Mo\_Abdollahi@sbu.ac.ir

## مقدمه

امروزه امر حفاظت و بهسازی محیطزیست و مقابله با بحران‌های محیطزیستی به یکی از مهم‌ترین مسایل در اداره امور کشورها تبدیل شده است و مسایل محیطزیستی در دستور کار اغلب دولت‌های جهان در سطح داخلی و بین‌المللی قرار دارد. ارتقای مسایل محیطزیستی به برنامه کاری دولت‌ها با بروز پیامدهای زیانبار تخریب جهانی محیطزیست و افزایش درک جامعه بشری در مورد ضرورت همزیستی مسالمت آمیز با محیطزیست در طی چهل سال گذشته آغاز شد. در حالی که مسایل محیطزیستی در ابتدا در دایره مسایل بهداشت عمومی جای می‌گرفت.

در آغاز قرن بیستم وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های بهداشت عمومی مسوول مدیریت مسایل محیطزیستی بودند و بیش‌تر به اموری از قبیل بیماری‌های واگیردار و بهداشت غذا و آب می‌پرداختند. اما به تدریج رویکرد گسترده‌تری نسبت به مسایل محیطزیستی از مشکلات معمول بهداشت عمومی تا مشکلات مختلف و وسیع‌تر بهداشتی از قبیل پیشگیری از آلودگی هوا و صوت، مقابله با پسماندها، حفاظت طبیعت و جبران خسارت‌های اقتصادی آلودگی محیطزیستی اتخاذ شد. حتی مسایل محیطزیستی نیز که در ابتدا به حفاظت از طبیعت و حیات وحش، کنترل آلودگی و دفع مواد پسماند محدود بود به حوزه‌های گسترده‌تری همچون توسعه پایدار، کنترل جمعیت و عدالت محیطزیستی و مشارکت مردمی در مدیریت محیطزیست توسعه یافت که دیگر وزارتخانه‌های بهداشت به دلیل تخصصی و گسترده بودن قادر به مدیریت این امور نبودند (Fisher 1994). بدین دلیل و با افزایش آگاهی‌های بین‌المللی در خصوص اهمیت محیطزیست و برگزاری کنفرانس مهم استکهلم راجع به محیطزیست انسانی (۱۹۷۲)، تأسیس نهادهای جدید

تخصصی به منظور مدیریت مسایل محیطزیستی مطرح شد و از آن به بعد قوانین و مقررات مختلفی در زمینه حفظ محیطزیست وضع شدند و نهادهای محیطزیستی در قالب وزارتخانه یا آژانس در ساختار دولت مرکزی شکل گرفتند.

توجه به مسایل محیطزیستی در سازمان دولت به اندازه‌ای رشد یافته که امروزه بجز تعداد انگشت شماری، همه دولت‌های جهان نهاد عمومی مشخصی را مسوول امر حفاظت محیطزیست ساخته‌اند. حدود ۱۶۲ دولت جهان قالب سازمانی وزارتخانه و حدود ۲۳ دولت قالب سازمانی غیر از وزارتخانه اعم از معاونت ریاست جمهوری، آژانس یا کمیسیون ملی را به این منظور اختصاص داده‌اند که عناوین آنها را در دو جدول پیوست این گزارش می‌توان ملاحظه کرد. عناوین نهادهای حفاظت محیطزیست جهان در پایگاه‌های اینترنتی زیر قابل ملاحظه است:

<<http://www.environmentalgrants.com/>>

<<http://www.unep.org/resources/gov/MEnvironment.asp>>

طی چهل سال اخیر، رویکرد دولت‌ها در حفظ محیطزیست و عملکرد این سازمان‌ها تحولات مختلفی را پشت سر نهاده است. در ابتدا (دهه ۷۰-۱۹۶۰) رویکرد نهادهای حفظ محیطزیست، رویکرد کاملاً تک‌بخشی یعنی دفع آلودگی و حفظ سلامت محیطزیست برای سلامتی انسان بوده است. در دهه ۸۰-۷۰، با توجه به تخریب منابع طبیعی، رویکرد جامعه‌نگرانه و حفظ این منابع اتخاذ می‌شود. در دهه ۹۰-۸۰، حفاظت از کلیت محیطزیست مورد توجه واقع شد و مدیریت منسجم و یکپارچه امور محیطزیستی در دستور کار این نهادها قرار گرفت و در حال حاضر، بازسازی و بازگرداندن وضعیت محیطزیست به حالت اولیه خود رویکرد اصلی این نهادها را تشکیل می‌دهد. تحول عمده‌ای که در این چهار

دهه رخ داده حرکت از رویکردهای واکنشی به سمت رویکردهای پیشگیرانه و حرکت از حفاظت محیط‌زیست به سمت مدیریت یکپارچه و پایدار محیط‌زیست بوده است و به همین دلیل امروزه شاهد تصویب قوانین سختگیرانه در زمینه حفظ محیط‌زیست و هماهنگ کردن دیگر بخش‌های اقتصادی و اجتماعی با این بخش هستیم. به عنوان نمونه دو قانون خط‌مشی ملی محیط‌زیست (۱۹۷۰) و قانون کیفیت محیط‌زیست (۱۹۷۰) آمریکا در این راستا تصویب شده‌اند. این تحول، شکل‌گیری مفهوم جدیدی از دولت در معنای دولت رفاهی سبز را نشان می‌دهد که مبتنی است بر حفاظت از محیط‌زیست و بهبود کیفیت آن، بهره‌برداری معقول از منابع طبیعی، آشتی دادن توسعه اقتصادی و عدالت اجتماعی با حفاظت محیط‌زیست به نفع نسل حاضر و آینده، رعایت جوانب محیط‌زیستی در دیگر تصمیمات، انجام اقدام‌های پیشگیرانه و پیش‌بینانه و رسیدن به توسعه پایدار.

در ایران توجه جدی دولت به مسایل محیط‌زیستی مشخصاً با تصویب قانون شکار (۱۳۳۵/۱۲/۴) و تأسیس قانون شکار ایران آغاز شد. تا سال ۱۳۵۰، مسایل محیط‌زیستی بیش‌تر در حوزه حفاظت از جانوران وحشی و نظارت بر شکار و صید محدود بود. اما در این سال با تصویب قانون «تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی» (۱۳۵۰/۱۱/۱۲) سازمان حفاظت محیط‌زیست تشکیل شد و عهده‌دار وظیفه حفظ محیط‌زیست و کنترل هرگونه اقدام آلاینده و مخرب محیط‌زیستی گردید و سرانجام با تصویب قانون «حفاظت و بهسازی محیط‌زیست» (۱۳۵۳/۳/۲۸) نخستین قانون پایه محیط‌زیستی کشور شکل گرفت و سازمان حفاظت محیط‌زیست دارای اختیارات گسترده‌تری در زمینه کنترل تخریب محیط‌زیست شد.

با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مسأله محیط‌زیست مورد غفلت قرار نگرفت و حفظ محیط‌زیست به عنوان یک «وظیفه عمومی» در اصل پنجاهم مصرح شد. بدین ترتیب حفظ محیط‌زیست به عنوان یک ارزش مبتنی بر قانونی اساسی باید مورد توجه حکومت قرار گیرد همان‌گونه که به موجب بند ۹ ماده ۱۳۵ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵) و نیز بند (ط) ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶/۷/۸)، حفاظت محیط‌زیست یکی از وظایف حاکمیتی دولت محسوب شده است.

با وجود تصویب قوانین و مقررات متعدد و تأسیس و فعالیت سازمان حفاظت محیط‌زیست، تخریب محیط‌زیست و بحران‌های ناشی از آن، یکی از معضلات عمده ایران به ویژه در سال‌های اخیر محسوب می‌شود. الگوی توسعه اقتصادی و اجتماعی و ویژگی جغرافیایی طبیعی و سیاسی ایران، مشکلات محیط‌زیستی متعددی را ایجاد کرده‌اند که در درجه اول پایداری و تجدیدپذیری محیط‌زیست را به مخاطره افکنده، در درجه دوم سلامت انسان‌ها را با تهدید روبه‌رو ساخته و آنگاه در نهایت، روند توسعه عمومی کشور را کاهش داده است. توجه به آمارها و گزارش‌های رسمی و غیر رسمی که از وضعیت محیط‌زیست ایران ارائه می‌شود و هم‌چنین مشاهدات عینی روزمره، وضعیت مطلوبی را به نمایش نمی‌گذارد. ایران از لحاظ پایداری محیط‌زیستی در سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۴ در میان ۱۲۲ کشور جهان و در سال ۲۰۰۵ در میان ۱۴۶ کشور به ترتیب رتبه ۱۰۵، ۱۰۴ و ۱۳۲ را کسب کرده است (Environmental Sustainability Index, 2005).

ایران در سال ۲۰۰۶ در میان ۱۳۳ کشور رتبه ۱۱۷ را از لحاظ آلودگی هوا، رتبه ۹۹ را از لحاظ دسترسی به آب سالم و رتبه ۱۱۷ را از لحاظ مصرف پایدار انرژی کسب کرد. این در حالی است که از لحاظ منابع طبیعی و

تنوع زیستی، ایران رتبه ۴۵ را در میان این کشورها داشته است (Pilot Environmental Performance Index, 2006). پایداری محیط زیستی نشانگر شاخص های ثابت در نظام های حیاتی محیط زیستی، میزان فشار بر محیط زیست، میزان آسیب پذیری انسانی، میزان توسعه انسانی و اجتماعی و میزان همکاری بین المللی است و این رتبه ها نشان می دهند وضعیت محیط زیستی ایران تا چه اندازه نامطلوب است.

با نگاهی دقیق تر به عوامل بروز این مشکلات محیط زیستی می توان دریافت که وضعیت جغرافیایی ایران (مثلا قرار گرفتن در منطقه اقلیمی خشک) تنها عامل این مشکلات نمی تواند باشد بلکه عوامل مدیریتی نیز در بروز یا تشدید این مشکلات سهیم است. عمده این مشکلات عبارتند از:

**الف) کمبود آب سالم:** سرانه دسترسی به آب سالم حدود ۲۱۵۰ میلی متر در سال برای هر نفر است و حدود ۹۰٪ کل منابع آبی به مصارف کشاورزی اختصاص می یابد. اما تخریب شدید منابع آبی نیز به این مشکل کم آبی کمک می کند. دلیل اصلی این تخریب به دفع پسماندهای خانگی و صنعتی و آب های آلوده کشاورزی به آب های سطحی و زیرزمینی، تخریب و آلودگی شدید سفره های آب زیرزمینی، الگوی نادرست مصرف آب و تجدید ناچیز منابع آب سالم برمی گردد.

**ب) آلودگی شهری و صنعتی:** توسعه روزافزون شهرها به دنبال خود، افزایش استفاده از خودروها، آلودگی هوا و خاک، افزایش مصرف منابع طبیعی و انباشت پسماندها را در پی داشته است. خشکی هوا، ارتفاع جغرافیایی زیاد کشور، فرسوده بودن خودروها، وضعیت نامناسب جاده ها و ترافیک معمول به کاهش سرعت خودروها و افزایش مصرف سوخت و سرانجام اتلاف منابع انرژی و آلودگی هوا می انجامد. انتشار گاز

منواکسید کربن در کل کشور سالانه بالغ بر ۵ میلیون تن می شود که ۱/۵ میلیون تن آن مربوط به تهران است. با آنکه استانداردهای مناسبی برای کنترل آلودگی هوا وضع شده است اما به دلیل تخلف از این استانداردها، سطح انتشار گازهای اصلی آلاینده هوا هم چنان میان ۳۰ تا ۳۵۰ درصد بیشتر از حد مجاز استانداردهای سازمان بهداشت جهانی است به نحوی که در سال ۲۰۰۴ حدود ۴۵۰۰ مورد مرگ ناشی از آلودگی هوا صرفاً در شهر تهران گزارش شد که این رقم در سال ۲۰۰۶ به ۹۰۰۰ مورد مرگ افزایش یافته است (Islamic Republic of Iran Energy-Environment Review, 2004).

#### پ) تخریب زمین و جنگل زدایی: استفاده

نامناسب از زمین از جمله کشاورزی نامناسب، چرانیدن بیش از حد احشام، آبیاری نامناسب، جاده سازی نامناسب و ساخت و سازهای شهری و صنعتی باعث شده است تا تخریب سطح عمومی خاک های ایران روند روزافزونی داشته باشد و بیش از ۱۰۰ میلیون هکتار از زمین های ایران در معرض بیابان زایی قرار بگیرد. حدود ۷۸ میلیون هکتار از زمین های خاک ایران را زمین های خشک در برمی گیرد که از این میزان زمین های بیابانی شده و بیابان ها بالغ بر ۴۳ میلیون هکتار است. حدود ۲/۷۶ درصد از زمین های کشور معادل ۱۲۵ میلیون هکتار، دچار فرسایش خاک است. سرعت روند تخریب خاک در ایران به حدی است که با روند کنونی تا ۳۰ سال آینده، تمام زمین های حاصل خیز نابود خواهد شد (Mahdiyan, 1384). سالانه یک و نیم میلیون هکتار از خاک های مرغوب ایران به بیابان تبدیل می شود و یک سانتی متر از قشر خاک کشاورزی که برای ایجاد آن ۷۰۰ سال زمان لازم است، در اثر فقدان پوشش گیاهی از بین می رود (Iran Biology Report, 2006). سطح کلی جنگل های کشور در عرض ۵۷ سال گذشته تا سال ۲۰۰۳ از ۱۹/۵

میلیون هکتار به ۱۲/۵ میلیون هکتار کاهش یافته که سالانه به طور متوسط ۱۲۰۰۰۰ هکتار یا روزانه ۳۴۰ هکتار نیز کمتر می‌شود. میزان تخریب منابع طبیعی تجدیدپذیر کشور و به طور مشخص جنگل و مرتع در ایران سالیانه رقمی بالغ بر ۲/۸ میلیارد دلار و خسارت ناشی از آلودگی حدود ۳/۲ میلیارد دلار یعنی مجموعاً ۵ درصد کل درآمد ناخالص ملی برآورد گردیده است. تخریب خاک و بیابان‌زایی فقط یک معنای روشن دارد: گرسنگی و آوارگی ناشی از آن.

### ت) قرار داشتن در معرض بلایای طبیعی:

ایران یکی از آسیب‌پذیرترین کشورها از لحاظ بلایای طبیعی از جمله سیل، خشکسالی، زمین‌لرزه، طوفان شن و فرونشست زمین در اثر اتمام سفره‌های آب زیرزمینی است و همه ساله هزینه‌های هنگفتی صرف مقابله با این پدیده‌ها می‌شود. تخریب محیط‌زیست در بروز این بلایا بی‌تأثیر نیست از جمله پاک‌تراشی جنگل‌ها و مراتع، تخریب محیط‌های کوهستانی، تخریب و فرسایش خاک، فرونشست زمین و فشرده شدن سطح خاک، مصرف بی‌رویه منابع آبی که به دنبال خود سیل، رانش زمین، از بین رفتن خاک‌های قابل کشاورزی و حیات وحش و قحط سالی و گرسنگی خواهد داشت.

آلودگی آب دریاها و دریاچه‌های داخلی، خشک شدن تدریجی تالاب‌ها یا تخریب عمدی آنها توسط فعالیت‌های انسانی، تخریب مناطق طبیعی و پناه‌گاه جانداران، تجاوز به حریم جنگل‌ها و کوه‌ها و ساخت سازه‌های بی‌رویه، انقراض سریع نسل جانداران، قاچاق چوب، رستنی‌ها و جانوران بومی ایران، تخریب سواحل، انحصارگرایی در بهره‌مندی از مواهب طبیعی و محروم شدن خیل عظیمی از مردم ایران از این مواهب، ویژگی بارز وضعیت کنونی محیط‌زیست ایران را تشکیل می‌دهند.

علی‌رغم کمبود آمارهای دقیق در زمینه وضعیت کنونی محیط‌زیست ایران، نگاهی اجمالی به وضعیت عینی محیط‌زیست کشور مشکلات عدیده آن را به روشنی نمایان می‌سازد و این پرسش مهم را پیش‌رو می‌گذارد که چرا سازمان حفاظت محیط‌زیست در کنترل این بحران و مدیریت محیط‌زیست رو به زوال ایران موفقیت چشمگیری نداشته است و روند تخریب هم‌چنان ادامه دارد؟ چالش‌ها و مشکلات اساسی این سازمان در تضمین محیط‌زیست پاک و پایدار برای نسل‌های حال و آینده کشور چیست؟ در نظر نخست، مهم‌ترین این مشکلات را می‌توان در نارسایی‌های قانونی، مشکلات اداری، کمبود بودجه و منابع مالی، توسعه نیافتگی اقتصادی و نگرش‌های فرهنگی غیردوستانه نسبت به محیط‌زیست عنوان کرد. لازم به تاکید است که این نوشته به عنوان یک پژوهش حقوقی، نارسایی‌های قانونی را به صورت اجمالی مورد بررسی قرار خواهد داد و دیگر نارسایی‌ها را به حوزه پژوهش‌های اداری، اقتصادی و فرهنگی واگذار خواهد کرد. بررسی اجمالی چالش‌های حقوقی مربوط به نظام سازمانی سازمان حفاظت محیط‌زیست در سه قسمت چالش‌های درون‌سازمانی (مشکلاتی که صرفاً به ساختار داخلی سازمان مربوط می‌شوند) و چالش‌های میان‌سازمانی (مربوط به روابط میان نهادهای متعدد مرتبط با محیط‌زیست) و چالش‌های برون‌سازمانی (مشکلاتی که به نظام کلی محیط‌زیست ایران مربوط شده ولی در کارآیی سازمان تأثیر می‌گذارد) انجام خواهد شد و نتیجه حاصله این خواهد بود که قسمت عمده ناکارایی‌های سازمانی این سازمان به وجود نهادهای موازی و تراکم صلاحیت‌های قانونی در امر حفظ محیط‌زیست، جایگاه حقوقی نسبتاً ضعیف این سازمان و عدم توجه جدی مجلس به مسایل این سازمان مربوط می‌شود و

پیشنهادهای مقتضی برای رفع این مشکل از جمله تقویت نظام مدیریت محیط‌زیست با ابتناء بر مدیریت منسجم و توسعه پایدار ارائه خواهد شد.

## روش پژوهش

منابع مورد مطالعه این مقاله از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و اینترنتی گردآوری شده‌اند. قوانین و مقررات زیست‌محیطی و قوانین مربوط به تعیین اشتغالات سازمان‌هایی که بخشی از وظایف آنها با حفاظت از محیط‌زیست در پیوند است عمده‌ترین منابع این تحقیق به شمار می‌روند.

در این مقاله ضمن توصیف وظایف و اشتغالات سازمان حفاظت محیط‌زیست از روش تحلیلی بهره‌برداری شده است. در واقع با نصب‌العین هدف رژیم حفاظت از محیط‌زیست در قوانین ایران تلاش شده است که در پرتو یک بررسی سیستمیک چالش‌های حقوقی - ساختاری سازمان محیط‌زیست ایران منعکس و راهکارهای مقتضی پیشنهاد گردد.

## نتایج

وضعیت محیط‌زیست ایران هنگامی مخاطره آمیز جلوه خواهد کرد که به خاطر بیاوریم جمعیت ایران با احتساب افزایش سالانه ۱/۲ درصد، تا سی سال آینده به مرز ۹۰ میلیون نفر خواهد رسید و قطعاً بدون اعمال تغییرهای لازم در نظام کنونی مدیریت محیط‌زیست و منابع طبیعی هرگز نمی‌توان از بروز بحران انسانی - محیط‌زیستی تا آن زمان پیشگیری کرد. لازمه تأسیس دولت رفاهی سبز در ایران و آشتی دادن توسعه اقتصادی با عدالت اجتماعی و حفاظت محیط‌زیست به نفع نسل حاضر و آینده و رسیدن به توسعه پایدار؛ مورد لحاظ قرار دادن خط‌مشی‌های محیط‌زیستی در کلیه بخش‌های اجتماعی و

مسوول ساختن کلیه دستگاه‌های حکومتی در رابطه با حفظ محیط‌زیست در حیطه وظایف خود است. در این راستا، راه‌حلی که توسط بانک جهانی ارائه می‌شود عبارت است از:

۱. مورد لحاظ قرار دادن مسایل محیط‌زیستی در جریان خط‌مشی‌گذاری و برنامه‌ریزی‌ها؛
۲. تقویت نهاد ملی حفاظت محیط‌زیست؛
۳. ارتقای استانداردهای قانونی؛
۴. کارآمدسازی نظارت و گزارش‌دهی؛
۵. ارتقای آموزش همگانی و آگاهی‌های عمومی (Islamic Republic of Iran Energy-Environment Review, 2004).

با توجه به آنچه که مطرح شد، می‌توان عمده‌ترین چالش‌های سازمانی سازمان حفاظت محیط‌زیست را به نحو زیر خلاصه کرد:

- نقص در قوانین و مقررات از جمله: پراکندگی، قدمت و به‌روز نبودن، عدم جامعیت یا عدم پوشش همه حوزه‌های محیط‌زیستی، رویکردهای ملایم نسبت به جرایم محیط‌زیستی؛
- جایگاه سازمانی نسبتاً ضعیف سازمان حفاظت محیط‌زیست برای حفاظت قاطعانه و یکپارچه از محیط‌زیست؛
- پراکندگی شدید وظایف مربوط به حفظ محیط‌زیست میان نهادهای مختلف دولتی؛
- نبود برنامه جامع توسعه پایدار و حفظ محیط‌زیست کشور؛
- عدم گزارش‌دهی عمومی و دقیق سازمان و عدم نظارت دقیق مجلس بر کارکرد آن؛
- ناآگاهی یا آگاهی ناکافی عمومی نسبت به مسایل محیط‌زیستی و نحوه برخورد صحیح با محیط‌زیست، مصرف و بهره‌برداری از طبیعت.

بدیهی است که این گزارش به دلیل محدودیت، توانسته است تنها قسمتی از علل بروز مشکلات محیط‌زیستی را مورد بررسی قرار دهد و به منظور شناخت دقیق‌تر، مفصل‌تر و عملی‌تر این دسته مشکلات بررسی گسترده‌تری نیاز است. اما بی‌شک جهت شناخت دلایل کامل و مفصل ناکارآیی سازمان در حل معضلات سازمان، به اقدام نظارتی و تقنینی مجلس در خصوص موارد زیر نیاز است:

**الف)** انجام یک تحقیق و تفحص گسترده و دقیق در خصوص:

۱. بررسی و شناخت مشکلات متعدد محیط‌زیستی کشور، علل، پیامدها و مسوولان بروز و رفع این مشکلات و خلاءهای قانونی در خصوص حفاظت کامل از محیط‌زیست کشور.
۲. ارزیابی ساختار داخلی و سطح کارآیی سازمان حفاظت محیط‌زیست، مشکلات داخلی سازمان، میزان کارآیی و شایسته‌سالاری مدیران سازمان، میزان تحقق وظایف و اهداف سازمان.
۳. بررسی روابط سازمان با دیگر سازمان‌های داخلی و بین‌المللی مرتبط با محیط‌زیست در خصوص میزان همکاری یا عدم همکاری آن‌ها، مشکلات موجود و آمار اختلاف‌های محیط‌زیستی حل و فصل شده در هیأت وزیران.

**ب)** بررسی ارتقای قالب سازمانی حفاظت محیط‌زیست به وزارتخانه محیط‌زیست شامل:

۱. تجمیع قوانین موازی محیط‌زیستی و تصویب یک قانون پایه حفاظت و بهسازی محیط‌زیست.
۲. امکان ادغام نهادهای موازی مانند سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، ستاد مقابله با بحران، شورای اقیانوس‌شناسی کشور، سازمان زمین‌شناسی با سازمان حفاظت محیط‌زیست در قالب وزرات

محیط‌زیست و تشریح وظایف آن در قالب قانون فوق .

**پ)** بررسی تأسیس واحدهای نظارت و پیگیری محیط‌زیستی در سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مرتبط با محیط‌زیست جهت هماهنگی اقدامات سازمان متبوعه با سازمان محیط‌زیست.

**ت)** بررسی تأسیس نهاد ملی آموزش حفاظت محیط‌زیست.

**ث)** بررسی و تقویت عملکرد قوه قضاییه در زمینه حمایت کیفری از محیط‌زیست.

**ج)** انتشار گزارش این اقدام‌ها به مردم.

### بحث

#### گفتار اول: چالش‌های درون سازمانی

مقصود از چالش‌های درون سازمانی چالش‌هایی است که صرفاً به ساختار داخلی سازمان مربوط می‌شوند. شماری از دلایل ناکارآیی سازمان حفاظت محیط‌زیست در مدیریت کارآمد محیط‌زیست کشور، به جایگاه حقوقی ضعیف و ساختار سازمانی ضعیف آن مربوط می‌شود.

#### بند اول: جایگاه و صلاحیت حقوقی سازمان

حوزه حفاظت از محیط‌زیست را باید یکی از متورم‌ترین و پراکنده‌ترین حوزه‌های قانونگذاری ایران دانست. در حالی که در اغلب کشورهای دارای نظام حقوقی پیشرفته شاهد تصویب یک یا معدودی قانون پایه و جامع برای مدیریت محیط‌زیست هستیم؛ در ایران قوانین و مقررات پراکنده و موازی بسیاری در زمینه حفظ محیط‌زیست به تصویب رسیده است. تصویب اغلب قوانین پایه‌ای حفاظت محیط‌زیست ایران به سال‌های پیش از انقلاب مربوط می‌شود و اصلاحات بنیادین چندانی در آن‌ها به عمل نیامده است. از این جمله است

جمله قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۶/۵/۳۰)، قانون حفظ نباتات (۱۳۴۲/۲/۱۲)، قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد نفتی (۱۳۵۴/۱۱/۴) و قانون اراضی مستحدث و ساحلی (۱۳۵۴/۴/۲۹). رویکرد اصلی این دسته از قوانین قدیمی، صرف حفاظت از چندین حوزه مشخص محیط‌زیست (به‌ویژه جانوران و مقابله با آلودگی) و اعمال مجازات‌های محیط‌زیستی ملایم است و رویکردهای کلی‌نگرانه (جامع‌نگر) و پیشگیرانه نسبت به مدیریت محیط‌زیست در آن ملاحظه نمی‌شود. سازمان حفاظت محیط‌زیست برآیند این رویکرد و این دسته قوانین است. مقررات موسس سازمان حفاظت محیط‌زیست و شرح وظایف و اهداف آن به صورت موازی در دو قانون «حفاظت و بهسازی محیط‌زیست» (مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ اصلاحیه مورخ ۱۳۷۱/۸/۲۴) و «قانون شکار و صید» (مصوب ۱۳۴۶/۳/۱۶ اصلاحیه ۱۳۷۵/۹/۲۵) مطرح شده است. با این حال، این دو قانون به عنوان دو قانون پایه محیط‌زیستی، کاستی‌ها و خلاءهای مختلفی در زمینه تشریح کامل وظایف سازمان، نحوه همکاری دیگر نهادها با این سازمان در زمینه حفظ محیط‌زیست و قواعد حفاظت از کلیت محیط‌زیست دارند که بنابراین نیاز به ادغام و اصلاح مجدد، اتخاذ اصول جدید قانونگذاری محیط‌زیستی و همگام شدن با تحولات مدیریتی نوین در آنها به چشم می‌خورد.

### الف: جایگاه حقوقی سازمان

سازمان حفاظت محیط‌زیست به موجب ماده ۱ «قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست» وابسته به ریاست جمهوری و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است که زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط‌زیست فعالیت می‌کند. اگرچه موقعیت این سازمان به عنوان معاونت

رییس جمهوری، موقعیتی مهم و بالا در سلسله مراتب اداری ایران است اما جایگاه حقوقی متناسب برای مدیریت قوی و یکپارچه کلیت محیط‌زیست ایران نیست زیرا:

- وزارتخانه‌ها قسمت اعظم امور عمومی را اداره می‌کنند و اغلب تصمیم‌های اداری مهم در هیأت وزیران اتخاذ می‌شود. بدین منظور وزارتخانه‌ها اغلب اختیارات گسترده‌ای در حوزه صلاحیت خود دارند و در واقع نظام اداری ایران یک نظام وزارتخانه محور است. این در حالی است که سازمان حفاظت محیط‌زیست در عمل با توجه به گستره محیط‌زیست ایران و وجود انواع تهدیدهای حیاتی بالقوه و بالفعل علیه سلامتی انسان و محیط‌زیست در کشور و وظایف قانونی گسترده آن در سطح یک «سازمان» فعالیت می‌کند.

- وزارتخانه‌ها افزون بر جایگاه حقوقی بالا در سلسله مراتب اداری، جایگاه اجتماعی و سیاسی بالایی دارند که به اتکای آن می‌توانند برنامه‌های اجرایی لازم را جهت پیشبرد امور تحت نظر خود اتخاذ و اختیارات وسیع خود را اجرا کنند. حال آنکه سازمان حفاظت محیط‌زیست عموماً و به ویژه از سوی طرفداران توسعه اقتصادی کشور به عنوان یک نهاد مزاحم توسعه نگریسته می‌شود و هنوز این سازمان نتوانسته است با وجود اهمیت یافتن مسایل محیط‌زیستی در ایران و جهان، جایگاه سیاسی و اجتماعی شایسته‌ای را در دست ساختار حکومت به عنوان یک نهاد محوری به دست آورد.

- صلاحیت‌های آیین‌نامه‌ای وزراء، اختیار مدیریتی قوی است که هر یک از وزارتخانه‌ها را از قدرت ابتکار عمل و اجرای برنامه‌های مورد نظر بهره‌مند می‌سازد. در حالی که سازمان برطبق قانون اساسی نمی‌تواند شخصاً اقدام به وضع آیین‌نامه کند بلکه به عنوان



معاونت ریاست جمهوری تنها حق ارسال پیشنهادهای قانونی به هیأت دولت را دارد که این امر با چالش‌های خاصی روبه‌رو است: **نخست** اینکه رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست بهره‌مند از حق رأی نیست و صرفاً به عنوان ناظر در این جلسات حاضر می‌شود. باید توجه داشت که راه‌حل رأی‌گیری که اساس کار تصمیم‌گیری شورایی است در این گونه موارد کارساز نیست (چرا که احتمال دارد تصمیم نهایی بدون اعمال نظر سازمان گرفته شود) بلکه باید از روش‌های اجماع و رسیدن به تصمیم‌های مورد توافق همگانی بهره جست. **دوم** اینکه با توجه به اینکه اولویت کاری هیأت وزیران رسیدگی به مسائل مهم‌تر اقتصادی و اجتماعی و برآورده نمودن توقعات بلافصل مردم یعنی رفاه اجتماعی و اقتصادی است امکان دارد فرصت کافی برای بررسی لوایح پیشنهادی سازمان که به نوعی در برابر توسعه اقتصادی قرار می‌گیرند نداشته باشند. **سوم** اینکه در صورتی که لوایح پیشنهادی سازمان محیط‌زیست با دیدگاه‌ها و سیاست‌های وزارتخانه‌های قوی مانند نفت، صنایع و معادن، کشاورزی و نیرو تعارض داشته باشد، تکلیف امر از سه حال خارج نیست: یا نظر وزارت مورد نظر و یا نظر سازمان ملحوظ می‌شود و یا اینکه راه‌حل بینابین که مبتنی بر رویکرد توسعه پایدار است اتخاذ می‌شود که در هر حال هیچ تضمین قانونی برای اتخاذ این رویکرد وجود ندارد. نهایت آنکه با توجه به رویه تصمیم‌گیری هیأت وزیران، در عمل این احتمال وجود دارد دیدگاه‌های سازمان در سایه اقتدار این وزارتخانه‌ها کم‌رنگ باقی مانده و قدرت ابتکار سازمان همیشه محدود به اراده هیأت وزیران شود. یک نمونه اخیر از این وضعیت در تصمیم کمیسیون زیربنایی دولت در مورد تالاب انزلی قابل توجه است. در این خصوص به‌رغم همه

مخالفت‌های صورت گرفته از سوی محافل علمی و دانشگاهی، تشکل‌های زیست‌محیطی، اداره کل محیط‌زیست استان گیلان و نیز هشدار سازمان بازرسی کل کشور مبنی بر غیرکارشناسی بودن مسیر پیشنهادی وزارت راه و ترابری، کمیسیون زیربنایی باز هم عبور جاده از داخل تالاب و نابودی ۳ میلیون مترمربع از این تالاب را مورد تایید قرار داد. موافقت پرسش برانگیز کمیسیون زیربنایی دولت با گزینه پیشنهادی وزارت راه در حالی صورت گرفته که مسیر پیشنهادی سازمان محیط‌زیست تنها نیم کیلومتر (یعنی به اندازه ۵۰۰ متر) طول جاده را بیشتر می‌کرد و در عمل هزینه چندانی متوجه وزارت راه نمی‌شد، اما با تصویب گزینه وزارت راه در دولت که در واقع قلب تالاب بین‌المللی انزلی و بکرترین و امن‌ترین نقطه این تالاب را هدف قرار داده است، حدود ۳۰۰ هکتار (معادل ۳ میلیون متر مربع) از اراضی شمال تالاب انزلی خشکانده و نابود می‌شود که با توجه به ارزش هر هکتار تالاب در دنیا که ۲۲ هزار دلار تعیین شده خسارتی معادل ۵۹ میلیارد تومان تنها در سال اول بهره‌برداری جاده، به تالاب وارد می‌شود که این خسارت با صرف چندین برابر این مبلغ دیگر قابل جبران نیست (Etemade-Melli Newspaper, 1701).

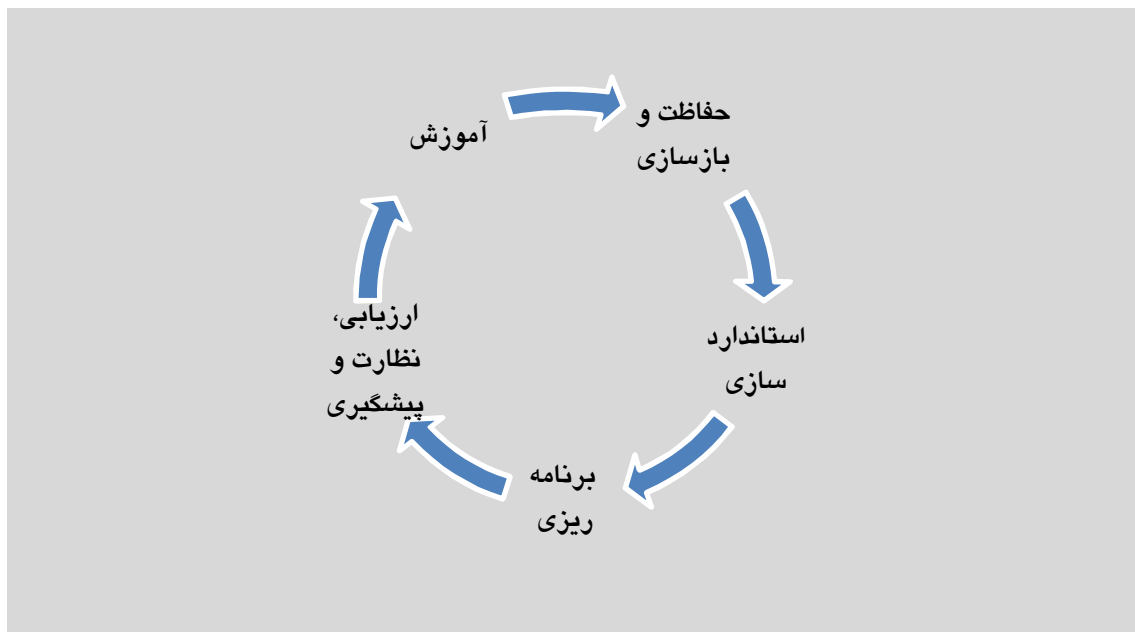
از آنجا که شخص وزیر توسط مجلس انتخاب می‌شود، وزارتخانه‌ها محل توجه و حساسیت اجتماعی و سیاسی خاصی بوده و از این جهت بطور مداوم تحت نظارت مجلس و افکار عمومی قرار دارند. به همین دلیل وزارتخانه‌ها تلاش می‌کنند تا وظایف خود را به خوبی انجام داده و توقع عمومی را برآورده سازند. اما در مورد سازمان حفاظت محیط‌زیست چنین حساسیتی وجود ندارد به ویژه آنکه این سازمان در برابر مجلس پاسخگو نیست. در عمل نیز صرفاً اعتراض‌های تشکل‌های مردمی است که مسایل محیط‌زیستی را

پررنگ‌تر می‌کند و سازمان را به پاسخگویی فرامی‌خوانند.

### ب: وظایف سازمان

با توجه به آنچه که در مقدمه این نوشتار در خصوص تحولات صورت گرفته در رویکردهای مدیریت

محیط‌زیست گفته شد، اصولاً برای یک نهاد حفاظت محیط‌زیست وظیفه‌های استانداردسازی، برنامه‌ریزی، آموزش، نظارت، پیشگیری، حفاظت و بهسازی قابل تصور است. این وظایف در نمودار زیر به تصویر کشیده شده است:



### صلاحیت‌های کارکردی یک نهاد حفاظت محیط‌زیست

پرداخته می‌شود:

۱. **حفاظت و بازسازی:** همان‌گونه که ملاحظه می‌شود عمده وظایف قانونی تصریح شده سازمان بیشتر به حوزه حفاظت و به‌ویژه حفاظت از حیات وحش اختصاص یافته است. اما همان‌گونه که در بند دوم این نوشتار اشاره خواهد شد قسمت قابل توجهی از حوزه‌ها حفاظت محیط‌زیست مانند جنگل‌ها و مراتع و محیط‌زیست شهری از حوزه صلاحیت این سازمان خارج و به دیگر نهادها محول شده است. در خصوص بازسازی و بهسازی محیط‌زیست نیز وظایف دقیق و مشخصی به سازمان محول نشده است.

با در نظر داشتن نمودار فوق - که در واقع چارچوب صلاحیتی مطلوب را نشان می‌دهد - توجه به وضعیت موجود سازمان حفاظت محیط‌زیست زمینه را برای ارزیابی دقیق‌تر فراهم می‌کند. فهرستی از صلاحیت‌های کنونی سازمان را می‌توان در جدول زیر (جدول شماره ۱) یافت.

با مقایسه وضعیت مطلوب (نمودار) با وضعیت موجود (جدول شماره ۱)، نکات درخور تاملی در مورد جایگاه قانونی هر یک از وظایف پنجگانه یادشده در سازمان محیط‌زیست ایران بدست می‌آید که ذیلاً به آنها

جدول ۱- فهرست صلاحیت‌های قانونی سازمان حفاظت محیط‌زیست

ردیف	عنوان صلاحیت	مستند قانونی
۱	حفاظت و بهبود و بهسازی محیط‌زیست و پیشگیری از هر گونه تخریب	ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست (۱۳۵۳/۳/۲۸) و اصلاحیه (۱۳۷۱/۸/۲۴)
۲	رسیدگی به کلیه امور جانوران وحشی و آبریان آب‌های داخلی	همان
۳	اجرای مصوبات شورای عالی حفاظت محیط‌زیست در خصوص صید و شکار	بند (الف) ماده ۶ قانون شکار و صید (۱۳۴۶/۳/۱۶) و اصلاحیه (۱۳۷۵/۹/۲۵)
۴	تنظیم و اجرای مقررات شکار و صید	بند (ب) ماده ۶ قانون شکار و صید
۵	حفظ و نگهداری فضای حیاتی جانوران و حمایت و حفاظت از آنها	بندهای (پ، ت) ماده ۶ قانون شکار و صید
۶	انجام تحقیقات علمی و اقتصادی در زمینه حفظ و بهسازی محیط‌زیست	بند (الف) ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست
۷	پیشنهاد ضوابط به منظور جلوگیری از آلودگی محیط‌زیست	بند (ب) ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست
۸	هر گونه اقدام مقتضی به منظور بهبود و بهسازی محیط‌زیست در حدود قوانین با حفظ حقوق اشخاص	بند (ج) ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست
۹	تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزش همگانی	بند (د) ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست
۱۰	ایجاد باغ‌های وحش	بند (ه) ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست
۱۱	برقراری هر گونه محدودیت زمانی و مکانی شکار و صید	بند (و) ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست
۱۲	همکاری با سازمان‌های مشابه خارجی و بین‌المللی به منظور حفظ محیط‌زیست	بند (ز) ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست
۱۳	نظارت و مسئولیت حسن اجرای قانون مدیریت پسماندها	ماده ۲۳ قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳/۲/۲۰)
۱۴	نماینده دولت در مناطق چهارگانه محیط‌زیستی حفاظت شده از لحاظ مالکیت بر منابع و اراضی ملی و دولتی	تصویب‌نامه شماره ۱۹۵۶۰ ت ۳۱۱۲۱ هـ (۱۳۸۴/۴/۱) هیأت وزیران
۱۵	مرجع ملی تشکیل شورای هماهنگی کنوانسیون تغییر آب و هوا	تصویب‌نامه شماره ۱۰۴۸۶ ت ۳۱۶۴۷ هـ (۱۳۸۴/۲/۲۶) هیأت وزیران

۲. **استانداردسازی:** اختیار استانداردسازی یا تهیه ضوابط محیط‌زیستی، به سبب جایگاه قانونی سازمان همان‌گونه که گفته شد محدود بوده و عمده ضوابط محیط‌زیستی از طریق هیأت وزیران تصویب می‌شود.

۳. **برنامه‌ریزی:** تهیه و تدوین برنامه‌های کاربردی حفاظت محیط‌زیست برای کلیه واحدهای مرتبط با محیط‌زیست و برنامه‌های پیشبرد توسعه پایدار و نیز هماهنگ‌سازی اقدامات دیگر نهادها با ملاحظات محیط‌زیستی از جمله وظایف اصلی هر نهاد حفاظت محیط‌زیست است که در شرح وظایف قانونی سازمان حفاظت محیط‌زیست ایران مغفول مانده است.

۴. **ارزیابی، نظارت و پیشگیری:** یکی از خلاءهای عمده قانونی در شرح وظایف سازمان به عدم برخوردار ساختن سازمان از اختیارات گسترده نظارت بر نحوه رعایت ضوابط محیط‌زیستی در اجرا، تضمین انجام ارزیابی محیط‌زیستی طرح‌های عمرانی و نظارت بر نحوه اجرای این طرح‌ها و فعالیت‌های واحدهای تولیدی و خدماتی مرتبط با محیط‌زیست و توقف فعالیت‌های مخرب محیط‌زیست باز می‌گردد. در خصوص تحلیل و ارزیابی پیامدهای محیط‌زیستی و الزام به انجام این ارزیابی در پروژه‌های عمرانی وظیفه قانونی مشخصی به سازمان و دیگر نهادها اعطا نشده است. در خصوص وظیفه نظارتی نیز تنها ماده قانونی که به صورت محدود این اختیار را به سازمان اعطا می‌کند ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی است که سازمان را مکلف می‌کند که «کارخانجات و کارگاه‌هایی که موجب آلودگی محیط‌زیست را فراهم می‌کنند» اخطار رفع آلودگی دهد و در صورت عدم رعایت این اخطار از ادامه فعالیت آنها جلوگیری کند. در صورت اعتراض واحد آلاینده به این حکم، به موجب ماده ۱۲ این قانون، دادگاه در این خصوص

تصمیم خواهد گرفت. ملاحظه می‌شود که این اختیار صرفاً به کارخانجات و کارگاه‌های آلاینده محیط‌زیست محدود شده است، در حالی که اولاً تخریب محیط‌زیست شامل انواع گوناگونی از رفتارهایی (فعل و ترک فعل) است که به محیط‌زیست صدمه می‌زند و آلودگی صرفاً یکی از آنهاست از جمله: خاک‌برداری، بوته‌کشی و قطع درختان، تجاوز به مناطق طبیعی عمومی و ایجاد حصار و ایجاد تغییرات ژنتیکی و دوم اینکه تخریب محیط‌زیست فقط توسط کارخانجات صورت نمی‌گیرد بلکه اشخاص حقیقی و حقوقی مختلفی فعالیت‌های تخریبی دارند که سازمان حفاظت محیط‌زیست از اختیار حقوقی کافی و قاطع جهت ممانعت و پیشگیری از این فعالیت‌ها برخوردار نیست. پیامد این خلاء حقوقی در بروز موارد مکرری از تجاوز به مناطق طبیعی توسط دستگاه‌های عمومی (مانند تخریب‌های متعدد در مناطق جنگلی شمال و دامنه‌های زاگرس، تخریب پارک‌های ملی سرخه حصار و خجیر) و عدم توانایی سازمان در توقف این تخریب‌ها دیده می‌شود. تخریب‌های صورت گرفته علیه پارک‌های ملی در چند سال اخیر به خوبی خلاءهای قانونی در خصوص حفاظت سختگیرانه و عدم امکان تغییر تراکم مناطق حفاظت شده طبیعی (پارک ملی، منطقه حفاظت شده، پناهگاه حیات وحش) را نشان می‌دهد.

بخش دیگری از این خلاء از آن‌جا ناشی می‌شود که در درجه اول، در تصویب تمامی طرح‌های عمرانی (مثلاً احداث جاده) توسط تمامی نهادهای دولتی و غیر دولتی هیچ الزام قانونی مبنی بر مد قرار دادن نظر سازمان محیط‌زیست و رعایت ملاحظات محیط‌زیستی مشاهده نمی‌شود. در درجه دوم پس از تصویب طرح و بروز تخریب محیط‌زیست، سازمان حفاظت محیط‌زیست

ممکن است اقدام به اعتراض به سازمان مجری آن طرح کند که فرایند حقوقی حل این اختلاف با اشکال‌هایی روبه‌رو است: ماده ۷ این قانون مقرر می‌دارد که «هرگاه اجرای هر یک از طرح‌های عمرانی و یا بهره‌برداری از آن‌ها به تشخیص سازمان با قانون و مقررات مربوط به حفاظت محیط‌زیست مغایرت داشته باشد سازمان مورد را به وزارتخانه یا مؤسسه مربوط اعلام خواهد نمود تا با همکاری سازمان‌های ذیربط به منظور رفع مشکل در طرح مزبور تجدید نظر به عمل آید. در صورت وجود اختلاف نظر طبق تصمیم رییس جمهور عمل خواهد شد». لازمه این ماده قانونی آن است که سازمان بر اجرای همه طرح‌های عمرانی نظارت کند. سازمان‌های مدنظر در این ماده الزام قانونی مبنی بر همکاری با سازمان حفاظت محیط‌زیست ندارند و در صورت ارسال اختلاف به رییس جمهور برای تصمیم‌گیری احتمال اطلاع رسیدگی به سبب کمبود وقت رییس جمهور وجود دارد و مهم‌تر این که این ماده هیچ اشاره‌ای به لزوم توقف اجرای طرح در صورت اعتراض سازمان نکرده است. در مواردی که در اثر اجرای یک طرح تخریبی علیه محیط‌زیست صورت می‌گیرد و سپس با اعتراض سازمان مواجه می‌شود این معضل پیش می‌آید که از یکسو سازمان مجری طرح اقدام به تصویب طرح و تأمین بودجه و تدارک اجرای آن کرده و آماده انجام کار شده و یا حتی قسمتی از طرح را اجرا کرده و در برابر سازمان حفاظت محیط‌زیست با ادعای مخرب بودن این طرح از تداوم آن جلوگیری می‌کند. در حالی که بر فرض صحت ادعای سازمان محیط‌زیست، به هر حال تخریب جدی به محیط‌زیست وارد شده است حال آنکه سازمان می‌بایست از بروز آن جلوگیری به عمل می‌آورد کما اینکه با ملاحظه موارد عملی از این تخریب‌ها می‌توان دریافت که سازمان عملاً موفقیت‌چندانی در پیشگیری یا توقف

کامل این تخریب‌ها نداشته است (پارک‌های ملی سرخه حصار، خجیر و دریاچه ارومیه در معرض نابود قرار گرفته، در حالی که سازمان حفاظت محیط‌زیست هم‌چنان مشغول بررسی و مذاکره است).

**۵. اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی:** در این قانون وظیفه اطلاع‌رسانی سازمان به تنظیم برنامه‌هایی جهت آموزش همگانی محدود شده و اطلاع‌رسانی تخصصی برای واحدهای مرتبط با محیط‌زیست جهت اطلاع از نحوه بهره‌مندی سالم از محیط‌زیست و تولید کالاها و خدمات دوستدار محیط‌زیست نادیده مانده است.

از سوی دیگر در حالی که اعطای برخی وظایف اصلی به سازمان نادیده مانده، گاه وظایفی بر عهده این سازمان گذارده شده است که با اصل تخصص کارکردی در سازمان همخوان نیست. از جمله این موارد ماده قانونی زیر است که در آن ترجیح بلامرجوحی به چشم می‌خورد: بند ۴ قسمت (و) ماده ۱۰۴ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵): «سالیانه مبلغ بیست میلیارد ریال در اختیار سازمان حفاظت محیط‌زیست قرار می‌گیرد تا منحصراً مصروف کمک به بخشی از هزینه موتورسیکلت‌ها و سواری‌های شخصی دارای نقص فنی شود که آلودگی ایجاد می‌کند و متقاضی کمک هستند». این وظیفه یک وظیفه صرف اجرایی فنی و زمانبر است که منطقی‌تر در حیطه وظایف وزارت صنایع و معادن می‌گنجد و همین وزارتخانه است که باید پاسخگوی مصرف‌کنندگان خودرو باشد.

### **ج: ارتباط سازمان با شورای عالی حفاظت محیط‌زیست**

به موجب ماده یک قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست، سازمان تحت نظر شورای عالی حفاظت محیط‌زیست انجام وظیفه می‌کند. با آنکه در نگاه اول

هدف این شورا به عنوان نهادی فرابخشی تلاش در جهت انسجام بخشیدن به حفاظت از محیط‌زیست در فرایند توسعه می‌باشد اما در عمل باعث دو مرحله‌ای شدن مدیریت حفاظت محیط‌زیست شده است. زیرا پیش - نویس تصمیم‌ها در سازمان تهیه شده، در شورای عالی حفاظت محیط‌زیست به تصویب می‌رسد و در موارد مهم برای تصویب نهایی به هیأت وزیران ارسال می‌شود. در فرایندهای تصمیم‌گیری این شورا معلوم نیست که شیوه برقراری سازش میان مسائل حفاظت محیط‌زیستی و دیگر مسائل مربوط به توسعه اقتصادی چگونه است؟ حفاظت از محیط‌زیست تا چه حدی در اولویت کاری اعضای آن قرار دارد. اختلافات چگونه حل و فصل می‌شوند؟

گفتنی است که شورای عالی محیط‌زیست با هدف کاهش موازی‌کاری در بدنه دولت، به موجب مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۴/۲۴ شورای عالی اداری در قالب یک شورای متشکل از چند شورای دیگر ادغام و سپس به موجب فرمان مورخه ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ رییس جمهور حذف شد و اختیارات آن به سازمان حفاظت محیط‌زیست انتقال پیدا کرد. این شورا با توجه به اعضای مختلف آن مرکب از وزرای مرتبط با حفاظت محیط‌زیست نهادی را فراهم می‌آورد که تصمیم‌های کلان در این حوزه با مشارکت همه بخش‌های ذیربط اتخاذ شود و از بروز اختلاف و ناهماهنگی پرهیز شود. با حذف این شورا و عدم وجود نهادی جایگزین برای هماهنگ‌سازی در امر حفاظت محیط‌زیست، شیوه همکاری و اتخاذ رویکردهای مشترک میان سازمان‌های مرتبط با محیط‌زیست معلوم نیست. در حال حاضر با وجود انتقال اختیارات این شورا به سازمان حفاظت محیط‌زیست بر طبق دستور رییس جمهور، عملاً کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط‌زیست ریاست جمهوری در چندین مورد اقدام به اتخاذ تصمیم در خصوص مسایل محیط‌زیستی کرده (از

جمله مصوبه در خصوص اجازه احداث جاده کنارگذر تالاب انزلی)، که آیین‌نامه داخلی و چهارچوب عمل این کمیسیون تا کنون مشخص نشده است.

## د: حضور رییس سازمان در شوراها و مجامع تصمیم‌گیر اداری

در نظام اداری ایران شوراهای اداری مختلفی تأسیس شده‌اند که بخشی از امور تصمیم‌گیری‌ها و قاعده‌گذاری‌های عمومی را انجام می‌دهند. فلسفه وجودی این شوراها که عموماً متشکل از مقامات مختلف اداری یا سیاسی هستند ایجاد زمینه برای همفکری و هماهنگی این مقامات در امور فرابخشی مرتبط به هم است. رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست نیز با توجه به اهمیت مورد لحاظ قرار دادن مسائل محیط‌زیستی در تصمیم‌گیری‌های اداری، عضو تعدادی از این دسته شوراها و مجامع است از جمله: شورای عالی آب، شورای عالی انرژی، شورای رسیدگی به بازسازی مناطق جنگ‌زده، کمیسیون هماهنگی پروژه شهرهای سالم، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شورای انرژی اتمی، شورای عالی اقیانوس شناسی کشور، شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، شورای عالی حفاظت فنی، شورای عالی استاندارد. با آنکه عضویت رییس سازمان محیط‌زیست در این شوراها می‌تواند تضمینی در جهت رعایت ملاحظات محیط‌زیستی باشد، اما این تضمین نیز چندان موثر نیست چرا که نخست اغلب اعضای این شوراها وزیر است و رییس سازمان به عنوان عضو غیر وزیر بر طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی که اختیار تشکیل شوراهای مرکب از چند وزیر را می‌دهد حق دادن رأی ندارد و در دیگر شوراهایی که حق رأی دارد نهایتاً رأی مساوی با دیگر اعضا خواهد داشت. دیگر اینکه اولویت و جایگاه مسایل محیط‌زیستی به عنوان

مسائلی حیاتی در آیین تصمیم‌گیری این شوراهای روشن نیست. اگر اعضای شورا بدون لحاظ قرار دادن جوانب محیط زیستی تصمیمی بگیرند، دیگر راه حل مقتضی جهت اعمال نظرات سازمان حفاظت محیط زیست وجود نخواهد داشت. افزون بر این، رئیس سازمان، سمتی در شورای عالی اداری به عنوان یکی از مراکز اصلی تصمیم‌گیری اداری ندارد تا بتواند در فرایند این تصمیم‌گیری‌ها توجه دیگر اعضا را به سمت مد نظر قرار دادن جوانب محیط‌زیستی تصمیم جلب کند.

### ه: شأن حقوقی مصوبات سازمان

به موجب اصل ۱۲۴ رئیس جمهور می‌تواند «برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد». یکی از این معاونت‌ها، سازمان حفاظت محیط‌زیست است. از پرسش‌هایی که کمتر در نظام حقوق اساسی ایران مورد توجه قرار گرفته این است که مصوبات معاون رئیس جمهور به لحاظ سلسله مراتبی در چه جایگاهی نسبت به مصوبات هیأت وزیران، آیین‌نامه‌های وزارتی و مصوبات شوراهای عالی قرار می‌گیرند و در صورت بروز اختلاف کدام مصوبه اولویت خواهد داشت. جالب آنکه نحوه رفع این نوع اختلافات در «آیین‌نامه چگونگی رفع اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه» مصوب کمیسیون لوایح هیأت دولت (به شماره ۱۵۸۸۱۶/ت و ۳۸۸۵۷ ه مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۱) نیز مورد توجه قرار نگرفته است. یک نظر چنین می‌تواند باشد که از آنجا که طبق اصول کلی حقوق تعهدات، اقدامات نماینده به حساب اصیل برمی‌گردد و نماینده هیچ اصالتی ندارد، و نیز از آنجا که بر طبق اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی مبنی بر عدم داشتن صلاحیت مقام عمومی تا زمانی که قانون تصریح کند، معاون رئیس جمهور به عنوان نماینده به حساب و از

طرف ایشان تصمیم می‌گیرد چرا که در عمل وظایفی را انجام می‌دهد که شخص رئیس جمهور می‌بایست آنها را انجام می‌داد ولی به دلیل اشتغالات زیاد ایشان، این وظایف بر عهده معاون نهاده شده است. اگر این نظر را بپذیریم باید مصوبات معاون رئیس جمهور در حکم تصمیمات رئیس جمهور باشد و در صورت بروز اختلاف میان معاونت ریاست جمهوری و دیگر دستگاه‌های اجرایی نظر معاونت را اولی بدانیم. ولی در عمل، به بسیاری از موارد اختلاف نظر میان سازمان حفاظت محیط‌زیست و دیگر دستگاه‌های اجرایی برمی‌خورد که از طریق هیأت وزیران حل و فصل می‌شود. از سوی دیگر عملاً مشاهده می‌شود که این سازمان در تصمیم‌گیری‌های خود به لحاظ محتوایی بیشتر به تصمیم‌گیری در خصوص مسائل جزئی پرداخته و از ورود به مسائل کلی پرهیز کرده و آنها را به وادی قانون یا آیین‌نامه‌های هیأت وزیران یا شوراهای عالی سپرده است. نگاهی به فهرست و محتوای مصوبات سازمان این نکته را نشان می‌دهد که مصوبات این سازمان بسیار جزئی بوده و در حوزه‌های بسیار خاص مانند نحوه صدور پروانه‌های ورود یا صدور جانوران یا نحوه تاکسیدرمی کردن جانوران به تصویب رسیده است. این امر می‌تواند توانایی و ابتکار عمل سازمان را در اتخاذ تصمیم‌های مقتضی و مورد نیاز کاهش دهد. بنابراین این پرسش هم‌چنان باقی می‌ماند که اگر تصمیم سازمان حفاظت محیط‌زیست به عنوان معاونت رئیس جمهوری در حکم تصمیم رئیس جمهور است پس چرا در امور بسیار جزئی وارد شده و موارد مهم و کلی را هیأت وزیران یا مجلس تصویب می‌کند؟

### بند دوم: ساختار داخلی

ساختار داخلی سازمان پوشش نسبتاً کافی به قابلیت انجام صلاحیت‌های کارکردی آن بر طبق وظایف قانونی

موجود آن داده است و نقص یا کمبود چشمگیری وجود ندارد اما با این حال برخی کاستی‌ها در این ساختار جلوه می‌کنند.

## الف: خلاءهای سازمانی

به دلیل توسعه و تحول روزافزون مسایل و مشکلات محیط‌زیستی، ایجاد واحدی اختصاصی برای برخی رسیدگی به برخی از امور حفاظت محیط‌زیستی مورد توجه واقع نشده است از جمله امور مربوط به:

- توسعه و ترویج فن‌آوری‌های سالم از لحاظ محیط‌زیستی در کلیه بخش‌ها؛
- ارائه آموزش‌های تخصصی حفاظت محیط‌زیست به بخش‌های صنعتی، اقتصادی و اجتماعی کشور؛
- عدم داشتن واحدهای سازمانی فرابخشی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به منظور تحلیل ارتباط متقابل و تأثیر و تأثر این مسائل با مسائل محیط‌زیستی؛
- کنترل کیفیت محیط‌زیستی کالاها و خدمات؛ و
- بازسازی و بهسازی محیط‌زیست

## ب: مشکلات پرسنلی

### ۱. عدم تخصص کافی

با توجه به اینکه ضرورت حفاظت از محیط‌زیست در طی سه دهه اخیر مطرح شده علوم محیط‌زیستی و گرایش‌های مختلف آن، جزو علوم جدیدی هستند که در مقایسه با دیگر گرایش‌های علمی توسعه کمی و کیفی چشمگیری نیافته‌اند. به عنوان نمونه گرایش‌هایی مانند مدیریت محیط‌زیست، حقوق، زمین‌شناسی، اقتصاد و جامعه‌شناسی محیط‌زیست گرایش‌های علمی هستند که هنوز حداقل در جامعه دانشگاهی ایران نضج نگرفته و ترویج نشده‌اند. بنابراین هم جامعه دانشگاهی و هم خود سازمان از لحاظ کمی، متخصصین کافی در این

زمینه‌های نوین و بسیار مهم را در اختیار ندارد و از لحاظ کیفی نیز زمینه علمی لازم برای پرورش یا ارتقای علمی چنین افرادی توسعه نیافته است.

## ۲. عدم بهره‌مندی از تجهیزات فنی و آزمایشگاهی کافی و پیشرفته

سازمان حفاظت محیط‌زیست به عنوان یک نهاد فنی که مرجع ارزیابی وضعیت اکولوژیک محسوب می‌شود؛ به لحاظ داشتن وظایف متعددی در رابطه با محیط‌زیست مانند ارزیابی آلودگی‌ها، بررسی وضعیت زیستی حیات وحش و بسیاری از وظایف دیگر لزوماً باید دسترسی کافی و مناسب به تجهیزات فنی آزمایشگاهی و حفاظت از حیات وحش داشته باشد که گسترش روزافزون فن-آوری‌ها و حوزه‌های علمی پیچیده این ضرورت را تشدید می‌کند. به ویژه آنکه در صورت بروز آلودگی محیط‌زیستی، این سازمان حفاظت محیط‌زیست است که نظرات کارشناسی خود را جهت تعیین میزان آلودگی و کمک به دستگاه قضایی جهت مجازات متخلف در اختیار دادگاه قرار می‌دهد. اما در عمل عدم دسترسی یا دسترسی ناکافی به چنین تجهیزاتی سبب عدم توانایی در مدیریت قوی، سریع و دقیق معضلات محیط‌زیستی و ورود خسارات جبران‌ناپذیر به محیط‌زیست می‌شود. به عنوان نمونه در قضیه پناه بردن دو خرس سرگردان به شهرهای تبریز و مشهد، به دلیل عدم دسترسی اداره حفاظت محیط‌زیست استان به تفنگ‌های بیهوش‌کننده جانوران، نیروی انتظامی مجبور به کشتن این جانوران شد. معاون تنوع زیستی سازمان حفاظت محیط‌زیست در مصاحبه با برنامه تلویزیونی فرجه شبکه چهار سیما (آذر ماه ۸۶) تعداد این اسلحه‌ها را در کل سازمان انگشت-شمار اعلام کرد.



### ۳. عدم بهره‌مندی از گارد محیط‌زیست کافی و

#### مجهر

گارد محیط‌زیست به عنوان بازوی اجرایی و ناظر سازمان تلقی می‌شود. تجهیز فنی و علمی این افراد و نیز تأمین رفاهی آنان، مهم‌ترین مولفه در تضمین کارآیی آنها در انجام حفاظت و پاسداری از محیط‌زیست است. اما مشکلات مختلف این دسته مأموران همواره یکی از موانع اصلی تضمین حفاظت از محیط‌زیست بوده است از جمله این مشکلات عبارتند از: تعداد بسیار محدود مأموران گارد محیط‌زیست در استخدام سازمان و توانایی محدود سازمان در افزایش تعداد این افراد (به گفته دبیر کل کانون عالی گسترش فضای سبز و حفظ محیط‌زیست ایران، برای هر ۲۴ هزار هکتار از مناطق حفاظت شده فقط ۲ نفر محیط بان وجود دارد ( Mehr Broadcasting, 1386)). عدم بهره‌مندی مأموران گارد از حمایت‌های کامل قانونی در مواجهه جدی با متخلفین محیط‌زیست به‌ویژه شکارچیان مسلح، سطح رفاهی نامتناسب این افراد نسبت به سختی کار آنها و آموزش‌های فنی و حقوقی ناکافی.

#### ج) مشکلات کارکردی

در خصوص کارکرد و نحوه مدیریت سازمان برخی اشکال‌های اساسی به چشم می‌خورد که تا اندازه‌ای به خلاءهای قانونی در این زمینه برمی‌گردد:

#### ۱. عدم تحول و واکنش سریع: اصل مهم در

حفاظت از محیط‌زیست، پیشگیری و حفاظت بی‌درنگ و جبران سریع خسارت وارده پیش از گسترش آن است؛ اصلی که نیاز به سرعت عمل و کارآیی بالای سازمان حفاظت محیط‌زیست دارد. اما با توجه به وضعیت ناپایدار محیط‌زیست کشور و بروز موارد مکرر تخریب به نظر

می‌رسد که سازمان برنامه ملی مشخصی در جهت مدیریت تحولات نوظهور و چالش‌برانگیز محیط‌زیست مانند دگرگونی اقلیمی، تخریب خاک، خشک شدن دریاچه‌ها و تالاب‌ها، ورود فرآورده‌های تراریخته (Genetically Modified Organs / Foods) و نیاز به افزایش همکاری بین‌المللی جهت حل مشترک این معضلات ندارد و اقدامات آن صرفاً برپایه رویکرد واکنشی (سیاست بنشین و منتظر باش) و نه رویکرد پیشگیرانه پی-ریزی شده است. در موارد مکرری از تجاوز به مناطق طبیعی که سازمان می‌بایست بی‌درنگ ممانعت‌های لازم را به عمل می‌آورد، (مانند تخریب پارک‌های ملی سرخه حصار و خجیر، منطقه جنگلی ابر) اقدام سازمان بسیار دیر هنگام و پس از تخریب به عمل آمده به نحوی که دیگر اقدام سازمان سودی به حال حفظ طبیعت نداشته است.

#### ۲. معطل ماندن تصویب مقررات و استانداردها:

به موجب بند (ب) ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست، یکی از وظایف مهم سازمان تدوین ضوابط محیط‌زیستی به منظور جلوگیری از آلودگی است. افزون بر این، قوانین متعدد دیگری، مسئولیت تهیه پیش‌نویس آیین‌نامه‌ها، استانداردها و مقررات فنی حفاظت محیط‌زیست و ارسال آن جهت تصویب به شورای عالی حفاظت محیط‌زیست یا هیأت وزیران را بر عهده سازمان گذارده یا می‌گذارند. با این وجود، در عمل به مواردی برمی‌خوریم که وظیفه استانداردگذاری یادشده یا به واسطه عدم اهتمام سازمان و یا به دلیل عدم پیگیری مجدانه آن معطل مانده است. جدول زیر شماری از این مقرراتی که تصویب آن معطل مانده و مواد قانونی موجد این وظیفه را برمی‌شمارد:

جدول ۲: فهرست مقرراتی که تصویب آنها معطل مانده است

ردیف	عنوان مصوبه‌ای که باید تصویب شود	مستند قانونی
۱	تدوین دستورالعمل‌های محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های حفاظت محیط‌زیست	ماده ۵۹ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)
۲	تدوین دستورالعمل طرح خود اظهاری برای منابع آلاینده	بند (الف) ماده ۶۱ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)
۳	تدوین ضوابط ورود، ساخت و مصرف کودهای شیمیایی و سموم دفع آفات	بند (ب) ماده ۶۱ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)
۴	تدوین آیین‌نامه اجرایی کاهش آلودگی هوای هشت شهر بزرگ کشور	بند (الف) ماده ۶۲ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)
۵	تدوین آیین‌نامه اجرایی ساماندهی سواحل کشور	تبصره ماده ۶۳ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)
۶	تدوین آیین‌نامه اجرایی ارتقای آگاهی‌های عمومی و دستیابی به توسعه پایدار	بند (الف) ماده ۶۴ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)
۷	ایجاد نظام اطلاعات محیط‌زیستی کشور	بند (ب) ماده ۶۴ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)
۸	تدوین آیین‌نامه برنامه مدیریت سبز	ماده ۶۶ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)
۹	تدوین آیین‌نامه اجرایی برنامه مدیریت محیط‌زیستی مناطق حساس	بند (الف) ماده ۶۷ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)
۱۰	تدوین آیین‌نامه حمایت از سازمان‌های غیر دولتی حامی محیط‌زیست	بند (ب) ماده ۱۰۴ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)
۱۱	تدوین ضوابط ارزیابی طرح‌ها و پروژه‌های اجرایی	ماده ۱۰۵ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)
۱۲	تدوین راهکارهای اجرایی پروژه‌های عمرانی در مناطق حفاظت شده	تبصره ماده ۱۰۵ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)
۱۳	آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۳۴ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه	ماده ۱۳۴ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه
۱۴	آیین‌نامه نحوه همکاری وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی با سازمان	بند (ت) قانون شکار و صید (۱۳۷۵/۹/۲۵)
۱۵	تدوین آیین‌نامه حفاظت و استفاده از غارهای طبیعی کشور	تصویب‌نامه در خصوص حفاظت و استفاده از غارهای طبیعی کشور (۱۳۸۱/۱۲/۷)

### ۳. نبود سازوکارهای دقیق بازرسی

رویکردهای نوین در مدیریت محیط‌زیستی بر پیشگیری و پیش‌بینی تخریب محیط‌زیست استوار شده است که این رویکرد مستلزم بهره‌مندی سازمان از سازوکارهای بازرسی و کنترل در کلیه بخش‌ها و کلیه مناطق کشور است. با آنکه گارد محیط‌زیست نهاد بازرسی موثری است اما دامنه عملکرد آنها به بازرسی از مناطق حفاظت شده طبیعی و بازرسی از محل حسب دستور سازمان محدود است. اما سازمان در مورد بازرسی و نظارت بر نحوه رعایت ضوابط محیط‌زیستی در دیگر سازمان‌ها عملاً سازوکاری در اختیار ندارد و صرفاً باید منتظر ورود یک مورد تخریب عینی به محیط‌زیست و گزارش یا شکایت از آن شود تا آنگاه اقدام به اعتراض و در صورت امکان ممانعت از فعالیت تخریبی کند.

### ۴. عدم اجرای برنامه‌های آموزشی عمومی و

#### تخصصی کافی و موثر

بی‌تردید ریشه اصلی بسیاری از رفتارهای تخریبی علیه محیط‌زیست به عوامل فرهنگی از جمله عدم آگاهی نسبت به پیامدهای تخریب محیط‌زیست، نحوه برخورد صحیح با محیط‌زیست و به‌ویژه اطلاعات تخصصی ناکافی شرکت‌ها و سازمان‌های صنعتی و اقتصادی در نحوه اعمال مدیریت همساز با محیط‌زیست در فعالیت‌های خود بازمی‌گردد. سازمان حفاظت محیط‌زیست مرجع اصلی ارائه این آموزش‌ها و ارتقای سطح فرهنگی جامعه در زمینه برخورد درست با محیط‌زیست است. اما با ملاحظه سطح و تنوع برنامه‌های ارائه شده توسط سازمان در این زمینه، به نظر می‌رسد که برنامه‌های ارائه شده متناسب با نیازهای فرهنگی کشور در این خصوص نیست و حجم برنامه‌ها، تنوع و دسترسی‌پذیری آنها باید

افزایش یابد. البته نقش دیگر نهادهای فرهنگی مانند مدارس، دانشگاه‌ها و وزارت فرهنگ را این زمینه نمی‌توان نادیده گرفت.

### ۵. عدم گزارش‌دهی و اطلاع‌رسانی مناسب

مسئولیت گزارش‌دهی از مسئولیت‌های اداری هر سازمان عمومی است و این امر به‌ویژه در مورد سازمان حفاظت محیط‌زیست اهمیت بیش‌تری پیدا می‌کند. زیرا افزون بر اهمیت شناخت مشکلات محیط‌زیستی و پیامدهای تخریب آن برای همه مردم، دسترسی به گزارش‌ها و آمارهای محیط‌زیستی برای سازمان‌های مختلفی که با امر محیط‌زیست درگیر هستند جهت برنامه‌ریزی‌های دقیق و هماهنگ کردن فعالیت‌های خود امری ضروری است. اما در عمل تا کنون گزارش‌های مستند، منظم و زمانمند و آمارهای محیط‌زیستی دقیقی از سوی سازمان حفاظت محیط‌زیست برای مردم و مجلس انتشار نیافته است و هنوز منبع اطلاعاتی موجود در زمینه وضعیت محیط‌زیست کشور از طریق پژوهشگران مستقل، سازمان‌های غیر دولتی و به‌ویژه سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی و برنامه توسعه سازمان ملل به دست می‌آید.

### ۶. عدم تهیه و ارسال الگوهای بهینه حفاظت از

#### محیط‌زیست

همان‌گونه که اشاره شد، استانداردسازی و برنامه‌ریزی در خصوص تعیین ضوابط محیط‌زیستی و هماهنگ‌سازی فعالیت نهادهای مختلف مرتبط با محیط‌زیست یکی از وظایف اصلی هر سازمان حفظ محیط‌زیست است. در این خصوص، با توجه به اینکه فعالیت‌های نهادهای مختلفی با حوزه‌های متنوع محیط‌زیست در ارتباط است،

سازمان حفاظت محیط‌زیست باید اقدام به تهیه دستورالعمل‌ها و الگوهای الزام‌آور و توصیه‌ای بهینه حفاظت از محیط‌زیست و ارسال آن به سازمان‌های مختلف کند. چراکه در اغلب موارد خود این سازمان‌ها تمایل به حفظ محیط‌زیست دارند ولی الگوهای مدیریتی همساز با محیط‌زیست و نحوه برخورد مناسب با محیط‌زیست را در اختیار ندارند که به موجب آن فعالیت‌های خود را هماهنگ با پاسداشت محیط‌زیست سازند. با مراجعه به مصوبات سازمان، موارد بسیار معدودی از این دسته ضوابط و الگوهای تخصصی الزام-آور و یا توصیه‌ای حفظ محیط‌زیست برای سازمان‌های تخصصی مختلف به تصویب رسیده و در اختیار عموم قرار داده شده است.

ارزیابی و رسیدگی به شکایات در این سازمان که قسمتی از امور حقوقی را انجام می‌دهند فارغ از نظارت دفتر حقوقی هستند. گزارش ارزیابی معاونت حقوقی ریاست جمهوری از دفتر حقوقی این سازمان نشان می‌دهد که این دفتر از پرسنل متخصص کافی با سابقه بالا و نیز امکانات اداری لازم برای ایفای سریع وظایف خویش بهره‌مند نبوده و به‌ویژه قسمت رسیدگی به دعاوی محیط‌زیستی در این دفتر توسعه سازمانی لازم را نیافته است. هماهنگی‌های لازم با دفاتر حقوقی استانی این سازمان و نیز دفاتر حقوقی دیگر نهادها و نیز قوه قضاییه برقرار نیست (The Project on evaluation of the Legal and Parliamentary Departments of the Administration, 1385).

#### ه) مشکلات رویه‌ای سازمانی

افزون بر کاستی‌هایی که اختصاصاً در مورد نظام داخلی سازمان مطرح شد، هم‌چنین می‌توان برخی از مشکلات رویه‌ای معمول در نظام حقوق اداری ایران را برشمرد که کلیت نظام اداری ایران دچار آن بوده و طبیعتاً در سازمان حفاظت محیط‌زیست نیز وجود دارد از جمله:

۱. نبود سازوکارهای الزام‌آور رجوع به مشورت عمومی به همراه مردم و گروه‌های ذینفع در تصمیم‌گیری‌های اداری مانند انتشار پیش‌نویس مصوبات جهت رأی‌زنی در حوزه عمومی جامعه و بررسی دیدگاه‌های موافق و مخالف و انتشار انگیزه‌ها و اهداف تصمیم‌گیری‌ها در سازمان.
۲. عدم الزام مقام‌های تصمیم‌گیر به انجام مشورت تخصصی با متخصصین حقوقی، علوم اجتماعی و فنی در فرایند تصمیم‌گیری.
۳. عدم الزام در بهره‌گیری از یافته‌های پژوهشی در تصمیم‌گیری‌های اداری.
۴. نبود سازوکارهای الزام‌آور در مورد تعیین روش‌های

#### د) جایگاه سازمانی ضعیف قسمت امور حقوقی

با توجه به مشکلات حقوقی متعدد سازمان حفاظت محیط‌زیست با دیگر دستگاه‌های دولتی و غیر دولتی و نیز در حال توسعه بودن حقوق محیط‌زیست در کشور که توجه جدی به مسایل این حوزه حقوقی را دوچندان می‌کند، قسمت امور حقوقی این سازمان باید نقشی فعال و گسترده در حمایت از مواضع حقوقی سازمان و نیز تهیه مبانی حقوقی لازم برای حفاظت از محیط‌زیست ایفا کند که لازمه آن برخورداری از جایگاه سازمانی شایسته و پرسنل مجرب و متخصص است. نمودار سازمانی این سازمان، دفتر حقوقی و امور مجلس را زیرمجموعه‌ای از معاونت توسعه مدیریت و امور مجلس نشان می‌دهد. اهمیت نقش این دفتر در همساز ساختن اعمال واحدهای مختلف سازمان با قوانین و مقررات کشور، ایجاب می‌کند تا این دفتر به صورت یک معاونت مستقل باشد، و به‌ویژه آنکه قسمت مربوط به امور بین‌الملل و نیز دفتر

پیگیری برای اطمینان از حسن اجرای تصمیم‌ها و ارزیابی آن.

۵. مشخص نبودن سازوکارهای نحوه مدنظر قراردادن منفعت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها.

۶. نبود سازوکارهای نحوه تمرکززدایی و منطقه‌گرایی در تصمیم‌گیری‌ها: بند (د) ماده ۱ قانون برنامه چهارم توسعه.

۷. نبود سازوکارهای نحوه رعایت همگرایی و انسجام در تصمیم‌گیری‌ها.

۸. نبود سازوکارهای نحوه بررسی پیامدهای اقتصادی، اجتماعی، حقوقی، سیاسی و منطقه‌ای تصمیم‌های اداری.

۹. عدم الزام به انتشار مشروح مذاکرات سازمان، شورای عالی حفاظت محیط‌زیست و هیأت دولت در خصوص تصمیم‌های محیط‌زیستی و تشکیل بایگانی برای نگهداری و اطلاع‌رسانی.

۱۰. عدم الزام به انجام بررسی و تصمیم‌گیری در مورد مسایل مبتلابه‌ی که در حیطه فعالیت‌های سازمان بوده ولی مورد توجه قرار نگرفته است.

### گفتار دوم: چالش‌های میان‌سازمانی

یادآوری این نکته مهم الزامی است که تمام چالش‌های حفاظت محیط‌زیست در ایران به سازمان حفاظت محیط‌زیست خلاصه نمی‌شود. موانع مهم دیگری نیز وجود دارند که گرچه ارتباطی به سازمان ندارند ولی در کارآیی این سازمان تأثیر داشته و سرانجام باعث بی‌ثمر ماندن تلاش‌های این سازمان در حفاظت و مدیریت یکپارچه محیط‌زیست کشور می‌شوند.

### بند اول: نبود برنامه جامع حفاظت محیط‌زیست و توسعه پایدار کشور

بی‌گمان توسعه پایدار لازمه اساسی مدیریت محیط‌زیست

و یکی از اصول پایه توسعه عمومی هر کشور است. هیچ خط‌مشی جامع و مستقل حفاظت محیط‌زیست و همین‌طور برنامه ملی توسعه پایدار که راهبردهای کلی حفاظت از محیط‌زیست، بهره‌برداری از منابع طبیعی و شیوه همساز کردن جریان توسعه اقتصادی و اجتماعی با حفظ محیط‌زیست برای نسل‌های حال و آینده را برای همه بخش‌ها مشخص کند، تدوین و تصویب نشده است که یک ضعف عمده مدیریتی تلقی می‌شود. چراکه نبود یا عدم تضمین اجرای چنین برنامه‌ای در درجه اول مانع ایجاد هماهنگی و اقدام در جهت توسعه با اهداف مشترک - که لازمه حفاظت پایدار محیط‌زیست است - میان سازمان‌های گوناگون مرتبط با محیط‌زیست می‌شود. توسعه پایدار بدون آنکه تعریف و اجرای آن تضمین شود در معدودی از مواد قانونی ذکر شده است. در این راستا می‌توان تبصره ۸۲ قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه (۱۳۷۳/۹/۲۰) و آیین‌نامه اجرایی آن (۱۳۷۷/۷/۲۲) را مورد توجه قرار داد:

«الف- در طول برنامه دوم کلیه فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی بایستی با رعایت ملاحظات زیست‌محیطی صورت گرفته و به این منظور اجرای موارد زیر الزامی است:

۱- طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی باید قبل از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی بر اساس الگوهای مصوب شورای عالی حفاظت محیط‌زیست مورد ارزیابی محیط‌زیستی قرار گیرد.

۲- انجام هر گونه فعالیت صنعتی و معدنی باید با در نظر گرفتن اهداف توسعه پایدار در چارچوب ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی باشد.

۳- بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور باید بر اساس توان

بالتوجه منابع محیط‌زیست و ظرفیت قابل تحمل صورت گیرد، به نحوی که ضمن بهره‌مندی صحیح از منابع طبیعی موجبات حفظ تعادل و تناسب محیط‌زیست فراهم شود.»

جز در مورد ارزیابی مندرج در مصوبه شماره ۱۵۶ شورای عالی حفاظت محیط‌زیست در خصوص الگوی تهیه گزارش ارزیابی زیست‌محیطی مورخ ۱۳۷۳/۱/۲۳، اهداف توسعه پایدار و چارچوب‌ها و ضوابط محیط‌زیستی مصرح در این ماده و نیز ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی این تبصره قانونی، هیچ‌کدام به تصویب شورای عالی حفاظت محیط‌زیست و شورای عالی اداری نرسیده‌اند و ضمانت اجرایی این تبصره و آیین‌نامه اجرایی آن مشخص نیست.

صورت می‌گیرد. به دیگر سخن، یکی از اساسی‌ترین مشکلات مدیریت محیط‌زیست در ایران، مسأله صلاحیت‌های موازی است. به این معنا که در زمینه بررسی صلاحیت‌های قانونی حفظ محیط‌زیست با سه دسته صلاحیت‌ها روبه‌رو هستیم: صلاحیت‌هایی که در انحصار سازمان حفاظت محیط‌زیست است، صلاحیت‌هایی که در انحصار دیگر نهادها است و صلاحیت‌هایی که به صورت مشترک در اختیار سازمان حفاظت محیط‌زیست و دیگر نهادها قرار گرفته است. صلاحیت‌های دسته نخست در بخش اول مورد اشاره قرار گرفت و در اینجا به دو دسته دیگر از صلاحیت‌ها پرداخته می‌شود.

#### الف: عدم تمرکز

با توجه به حوزه‌های گسترده و متنوع حفاظت از محیط‌زیست، نهادهای مختلفی دارای صلاحیت قانونی رسیدگی به این حوزه‌ها شده‌اند به نحوی که دیگر نمی‌توان سازمان حفاظت از محیط‌زیست را تنها نهاد قانونی رسیدگی به مسایل محیط‌زیستی دانست. جدول زیر شماری از صلاحیت‌های قانونی نهادهای مختلف را در حفاظت از محیط‌زیست یا مرتبط با این امر را فهرست می‌کند و نشان می‌دهد که حداقل ۳۸ مورد از صلاحیت‌های قانونی مرتبط با حفاظت از محیط‌زیست در اختیار نهادهای دیگر است. نکته مهم در فهرست، این است که سازمان حفاظت محیط‌زیست هیچ نقش قانونی و لو نقش هماهنگی یا نظارتی در صلاحیت‌ها و نیز نهادهای برشمرده زیر (به جز عضویت در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و شورای اقیانوس‌شناسی کشور) ندارد.

#### بند دوم: عدم تمرکز یا تراکم صلاحیت حفاظت از محیط‌زیست

حفاظت از محیط‌زیست بی‌گمان یک امر عمومی فرابخشی بوده که تقریباً همه بخش‌های اجتماعی با آن به نحوی درگیر است. در ایران اگرچه سازمان حفاظت محیط‌زیست مسوولیت اصلی حفاظت از محیط‌زیست را چه به لحاظ سازمانی و چه به لحاظ صلاحیتی بر عهده دارد با این همه وزارتخانه‌ها، نهادها و سازمان‌های مختلف و متعددی نیز وجود دارند که نظر به ارتباط با امور محیط‌زیستی، بخشی از وظیفه حفاظت از محیط‌زیست به آنها واگذار شده است. این در حالی است که نظر به وظیفه تخصصی، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مورد نظر دغدغه‌های لازم برای حفاظت از محیط‌زیست را در محدوده مرتبط با وظایف خود ندارند. نتیجه آنکه، مدیریت حفاظت از محیط‌زیست در ایران به صورت تک‌بعدی، تک‌بخشی و گاه به صورت فرعی

جدول ۳- صلاحیت‌های قانونی مرتبط با حفاظت محیط‌زیست و نهادهای متولی آن

ردیف	عنوان صلاحیت	مستند قانونی	نهاد متولی
۱	حفاظت از جنگل‌ها و مراتع	ماده ۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۶/۵/۳۰)	سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور (وابسته به وزارت جهاد کشاورزی)
۲	حفاظت از نباتات	ماده ۱ قانون حفظ نباتات (۱۳۴۲/۲/۱۲)	سازمان حفظ نباتات (وابسته به وزارت جهاد کشاورزی)
۳	حفاظت از منابع آبی	ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴/۶/۱۴)	شرکت سهامی شیلات ایران
۴	حفاظت از آب دریا و رودخانه‌های مرزی	ماده ۱۱ قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد نفتی (۱۳۵۴/۱۱/۴)	سازمان بنادر و کشتیرانی ایران (وابسته به وزارت راه و ترابری)
۵	حفاظت از اراضی مستحدث و ساحلی	قانون اراضی مستحدث و ساحلی (۱۳۵۴/۴/۲۹)	وزارت جهاد کشاورزی
۶	کنترل و مقابله با بلایای طبیعی	ماده ۲ آئین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه (۱۳۸۳/۴/۸)	ستاد مدیریت بحران
۷	نظارت بر سموم و مواد شیمیایی	ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی کنترل و نظارت بهداشتی بر سموم و مواد شیمیایی (۱۳۷۸/۶/۱۶)	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
۸	دفع مواد پسماند	ماده ۵۵ قانون شهرداری (۱۳۳۴)	شهرداری
۹	حمل سلاح برای دفع جانوران زیانکار	ماده واحده قانون اجازه صدور جواز حمل سلاح توسط ژاندارمری (۱۳۶۳/۲/۱۶)	ژاندارمری (نیروی انتظامی)
۱۰	حفاظت از حریم رودخانه‌ها، مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی	قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۴/۸/۱۴)	وزارت نیرو
۱۱	بهره‌برداری از منابع عمومی آب	قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۴/۸/۱۴)	وزارت نیرو
۱۲	تهیه طرح‌های بیابان‌زدایی	تبصره ۵ ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۶/۵/۳۰)	وزارت جهاد کشاورزی
۱۳	جمع‌آوری، انتقال و تصفیه فاضلاب شهری	ماده ۱ قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب (۱۳۶۹/۱۰/۱۱)	شرکت آب و فاضلاب (وابسته به وزارت نیرو)
۱۴	تصویب طرح‌های بهره‌برداری از منابع تجدیدپذیر	ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی بند (الف) تبصره ۸۲ قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۷/۷/۲۲)	وزارت جهاد کشاورزی
۱۵	حفاظت در برابر اشعه	قانون حفاظت در برابر اشعه (۱۳۶۸/۱/۲۰)	سازمان انرژی اتمی ایران

### ادامه جدول ۳

ردیف	عنوان صلاحیت	مستند قانونی	نهاد متولی
۱۶	بهره‌برداری از نیروی هسته‌ای و حفاظت در برابر آن	قانون سازمان انرژی اتمی ایران (۱۳۵۳/۴/۲۰)	سازمان انرژی اتمی ایران
۱۷	اقیانوس شناسی	قانون تشکیل شورای عالی اقیانوس شناسی کشور (۱۳۷۰/۵/۲۰)	شورای عالی اقیانوس شناسی کشور (وابسته به وزارت راه و ترابری)
۱۸	استانداردسازی	قانون اصلاح قوانین و مقررات موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران (۱۳۷۶/۳/۱۳)	موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی
۱۹	توسعه شهرهای سالم	مصوبه هیأت وزیران راجع به تشکیل کمیسیون هماهنگی پروژه شهرهای سالم کشور (۱۳۷۶/۷/۱)	کمیسیون هماهنگی پروژه شهرهای سالم کشور (وابسته به وزارت بهداشت)
۲۰	تعیین استاندارد کیفیت و بهداشت محصولات و مواد بازیافتی	ماده ۳ قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳/۲/۲۰)	موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی
۲۱	آموزش روستاییان برای کاهش مواد پسماند کشاورزی	تبصره ماده ۶ قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳/۲/۲۰)	وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، صنایع و معادن، کشور، بهداشت
۲۲	مدیریت اجرایی پسماندهای غیر صنعتی و ویژه	ماده ۷ قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳/۲/۲۰)	شهرداری‌ها
۲۳	تعیین مناطق مناسب در طرح‌های شهرسازی برای دفن پسماندها	تبصره ماده ۱۲ قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳/۲/۲۰)	شورای عالی شهرسازی و معماری
۲۴	تهیه امکانات لازم برای محل‌های دفع پسماندها	تبصره ماده ۲ قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳/۲/۲۰)	وزارت کشور
۲۵	تدوین پیس‌نویس آیین‌نامه‌های طرح جامع آب کشور	بند (و) ماده ۱۶ قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)	وزارت نیرو و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
۲۶	تعیین سیاست انرژی کشور	بند (د) ماده ۱ قانون تأسیس وزارت نیرو (۱۳۵۳/۱۱/۲۸)	وزارت نیرو
۲۷	نظارت بر نحوه استفاده از مواد انرژی‌زا به صورت مواد اولیه در صنایع	بند (و) ماده ۱ قانون تأسیس وزارت نیرو (۱۳۵۳/۱۱/۲۸)	وزارت نیرو
۲۸	کنترل بهره‌برداری از منابع آب	بند (ک) ماده ۱ قانون تأسیس وزارت نیرو (۱۳۵۳/۱۱/۲۸)	وزارت نیرو



ادامه جدول ۳

ردیف	عنوان صلاحیت	مستند قانونی	نهاد متولی
۲۹	سیاست گذاری در زمینه تأمین، توزیع و مصرف آب کشور	ماده ۱۰ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۷۹/۱۰/۶)	شورای عالی آب
۳۰	تنظیم سیاست‌ها، خط مشی و برنامه‌های صنعتی و معدنی کشور	بند (الف) ماده ۱ قانون تشکیل وزارت صنایع و معادن (۱۳۵۳/۵/۱)	وزارت صنایع و معادن
۳۱	نظارت در امر مدیریت و بهره‌برداری مؤثر از معادن و کارخانه‌ها	بند (و) ماده ۱ قانون تشکیل وزارت صنایع و معادن (۱۳۵۳/۵/۱)	وزارت صنایع و معادن
۳۲	صدور پروانه اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و نظارت بر آن	بند (ع) ماده ۱ قانون تشکیل وزارت صنایع و معادن (۱۳۵۳/۵/۱)	وزارت صنایع و معادن
۳۳	ارزیابی طرح‌ها و برنامه‌های صنعتی و معدنی	بند (ف) ماده ۱ قانون تشکیل وزارت صنایع و معادن (۱۳۵۳/۵/۱)	وزارت صنایع و معادن
۳۴	صدور مجوز تأسیس و بهره‌برداری واحدهای تولیدی صنعتی و معدنی	بند ۲۳ ماده ۱ قانون تمرکز امور صنعت و معادن و تشکیل وزارت صنایع و معادن (۱۳۷۹/۱۰/۶)	وزارت صنایع و معادن
۳۴	تصویب طرح‌های جامع شهری	بند ۲ ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۵۱/۱۲/۲۲) اصلاحیه (۱۳۷۶/۱/۱۷)	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران
۳۵	تصویب طرح‌های احداث بنا در خارج از شهرها	ماده ۴ آیین‌نامه استفاده از اراضی احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها (۱۳۵۶/۲/۲۲)	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران
۳۶	مقابله با خشکسالی	ماده ۴ تصویب‌نامه راجع به تشکیل ستاد مقابله با بحران خشکسالی (۱۳۷۵/۱۲/۲۸)	ستاد مقابله با بحران خشکسالی
۳۷	تهیه برنامه جامع راهبردی مقابله با بحران آب	ماده واحده تصویب‌نامه در خصوص تهیه برنامه جامع راهبردی مقابله با بحران آب (۱۳۸۵/۴/۱۸)	ستاد مدیریت منابع آب
۳۸	تهیه مقررات و آیین‌نامه‌های حفاظت فنی و بهداشتی	ماده ۱ لایحه قانونی حفاظت فنی (۱۳۲۴/۵/۸)	شورای عالی حفاظت فنی

## ب: تراکم صلاحیت‌ها

قانونگذار با درک به هم پیوسته بودن مسائل محیط‌زیستی، در برخی از این زمینه‌ها رویه درگیر ساختن نهادهای مرتبط و ایجاد صلاحیت‌های مشترک در رابطه با موضوع مبتلابه را در پیش گرفته است که می‌توان آن را در قانون‌گذاری‌های مختلف در زمینه حفاظت محیط‌زیست ملاحظه کرد. در این دسته قوانین چند نهاد برای مدیریت و رسیدگی به یک موضوع واحد صاحب صلاحیت قانونی می‌شوند که در جدول شماره ۴ به شماری از این صلاحیت‌های مشترک در امر حفاظت محیط‌زیست اشاره می‌شود. با آنکه مدیریت مبتنی بر همکاری و هماهنگی جزئی از رویکرد مدیریت منسجم محیط‌زیست تلقی می‌شود و فی‌نفسه رویه‌ای مطلوب است اما ناهماهنگی‌های معمول نظام اداری ایران سد بزرگی در راه هماهنگ‌سازی چندین نهاد موازی در مدیریت یک امر عمومی ایجاد می‌کند. گذشته از این، در این دسته از صلاحیت‌های مشترک محیط‌زیستی، بحث صلاحیت تخصصی و اصلی سازمان حفاظت محیط‌زیست که باید مرجع اصلی حفاظت محیط‌زیست کشور باشد نیز باید مدنظر قرار گیرد. در حالی که در این دسته مصوبات معمولاً تعیین آیین همکاری و تصمیم‌گیری مشترک نادیده باقی می‌ماند. یک تحقیق و تفحص ساده از میزان اجرایی شدن و تحقق مصوبات زیر، به خوبی ناهماهنگی‌های موجود در توانایی به‌نتیجه رساندن این مصوبات را نشان خواهد داد. هم‌چنانی که با مقایسه جدول زیر و جدول شماره ۳ در مورد مصوبات تدوین نشده، می‌توان ملاحظه کرد که اغلب مصوباتی که باید قانوناً توسط سازمان تهیه و تدوین می‌شدند به دلیل ناهماهنگی یا هر دلیل دیگر هنوز این وظیفه به انجام نرسیده است.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود نهادهای متعددی در

زمینه محیط‌زیست به صورت انحصاری یا مشترک با سازمان حفاظت محیط‌زیست صاحب صلاحیت حفاظت از محیط‌زیست شده‌اند اما مسأله مهم در این مورد، این است که با توجه به تعدد این نهادها، سازوکار ایجاد هماهنگی و همکاری میان آن‌ها جهت تضمین مدیریت یکپارچه محیط‌زیست چیست؟ نهادهای غیر از سازمان حفاظت محیط‌زیست، نهادهای تخصصی با هدف و برنامه حفظ محیط‌زیست نیستند بلکه هر کدام هدف خاص خود را دنبال می‌کنند، بنابراین این ابهام وجود دارد که این نهادها تا چه اندازه‌ای مقید به رعایت ملاحظات محیط‌زیستی هستند و چگونه به یک راهبرد مشترک و مرضی‌الطرفین در خصوص مدیریت یکپارچه و هماهنگ محیط‌زیست دست می‌یابند.

تجربه فعالیت نهادهای موازی در نظام اداری ایران به خوبی نشان می‌دهد که موازی‌کاری‌ها سبب اتلاف منابع مالی، سازمانی و انسانی، دخالت همزمان دو یا چند نهاد یا عدم دخالت همزمان آن‌ها در یک زمینه و سرانجام لاینحل ماندن یک امر عمومی می‌شود. افزون بر این، در حوزه مدیریت محیط‌زیست این موازی‌کاری پیامدهای زیانبار خود را به همراه دارد زیرا همان‌گونه که در دو گفتار بعدی مطرح خواهد شد، نهادهای موازی محیط‌زیستی با هدفی غیر از حفظ محیط‌زیست تأسیس شده‌اند و سازوکار حقوقی مشخص و مطمئنی جهت تضمین هماهنگی و رفع اختلافات آن‌ها در نظام حقوقی ایران تدبیر نشده است.

## ج: تضاد بهره‌برداری و حفاظت

بخش‌های مهمی از محیط‌زیست مانند عرصه‌های منابع طبیعی در صلاحیت قانونی نهادهای دیگر قرار می‌گیرد. اما باید توجه داشت که اهداف اصلی این نهادها که دایره فعالیت آن‌ها با محیط‌زیست نیز ارتباط می‌یابد

جدول ۴- صلاحیت‌های مشترک حفاظت از محیط‌زیست

ردیف	عنوان صلاحیت	مستند قانونی	سازمان‌های موازی
۱	برنامه‌ریزی برای جداسازی پسماندهای عادی	ماده ۹ قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳/۲/۲۰)	وزارت کشور با هماهنگی سازمان حفاظت از محیط‌زیست
۲	تدوین ضوابط مدیریت اجرایی پسماندها	ماده ۱۱ قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳/۲/۲۰)	سازمان حفاظت محیط‌زیست با همکاری وزارت خانه‌های بهداشت، صنایع و معادن، نیرو و نفت
۳	تعیین محل‌های دفن پسماندها	ماده ۱۲ قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳/۲/۲۰)	وزارت کشور با هماهنگی سازمان حفاظت محیط‌زیست و وزارت جهاد کشاورزی
۴	اخطار به رفع آلودگی پسماندها	ماده ۱۸ قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳/۲/۲۰)	سازمان حفاظت محیط‌زیست و وزارت بهداشت
۵	تدوین دستورالعمل‌های محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های حفاظت محیط‌زیست	ماده ۵۹ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با همکاری سازمان و سایر دستگاه‌های مرتبط
۶	تدوین ضوابط ورود، ساخت و مصرف کودهای شیمیایی و سموم دفع آفات	بند (ب) ماده ۶۱ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)	وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، بهداشت، موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی و سازمان حفاظت محیط‌زیست
۷	تدوین آیین‌نامه اجرایی کاهش آلودگی هوای هشت شهر بزرگ کشور	بند (الف) ماده ۶۲ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)	سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارتخانه‌های نفت، صنایع و معادن، بهداشت، راه و ترابری و کشور
۸	تدوین آیین‌نامه اجرایی ساماندهی سواحل کشور	تبصره ماده ۶۳ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)	سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارتخانه‌های مسکن، کشور، جهاد کشاورزی، راه و ترابری و سایر دستگاه‌های ذیربط
۹	تدوین آیین‌نامه برنامه مدیریت سبز	ماده ۶۶ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)	سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با همکاری سایر دستگاه‌های ذیربط
۱۰	تدوین آیین‌نامه اجرایی برنامه مدیریت محیط‌زیستی مناطق حساس	بند (الف) ماده ۶۷ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)	سازمان حفاظت محیط‌زیست با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی
۱۱	تدوین اساسنامه صندوق ملی محیط‌زیست	بند (ب) ماده ۶۸ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)	سازمان حفاظت محیط‌زیست با همکاری وزارت اقتصاد و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
۱۲	تدوین آیین‌نامه حمایت از سازمان‌های غیر دولتی حامی محیط‌زیست	بند (ب) ماده ۱۰۴ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)	سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت جهاد کشاورزی

#### ادامه جدول ۴

ردیف	عنوان صلاحیت	مستند قانونی	سازمان‌های موازی
۱۳	تدوین معیارها و استانداردهای صرفه‌جویی در مصرف انرژی	بند (الف) ماده ۱۲۱ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵)	کمیته‌ای متشکل از نمایندگان وزارتهای نیرو، نفت، موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی و سازمان حفاظت محیط‌زیست
۱۴	تعیین فهرست پسماندهای ویژه	تبصره ۱ ماده ۲ قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳/۲/۲۰)	سازمان حفاظت محیط‌زیست با همکاری دستگاه‌های ذیربط
۱۵	حفاظت و بهره‌مندی و استفاده پایدار از غارهای طبیعی	تصویب‌نامه در خصوص حفاظت و استفاده از غارهای طبیعی کشور (۱۳۸۱/۱۲/۷)	کارگروه غارشناسی ایران

در موارد دیگری خود قانون به نحو بی‌ضابطه‌ای اجازه بهره‌برداری را به سازمان‌های مختلف می‌دهد و تکلیف امر حفاظت از محیط‌زیست و تعارض احتمالی این دو را نادیده گذاشته است از جمله:

۱. ماده ۷ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست سازمان حفاظت محیط‌زیست را مکلف می‌کند که در تعیین مناطق چهارگانه حفاظت شده در صورتی که در مناطق دارای طرح‌های جنگل‌داری یا اکتشاف معدن باشد نظر موافق وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنایع و معادن را جلب کند. این مصوبه بدون آنکه مشخص کند در صورت عدم موافقت این وزارتخانه‌ها چه وضعیتی حاکم خواهد شد، صراحتاً امر حفاظت از محیط‌زیست را در برابر بهره‌برداری از آن قرار می‌دهد.

۲. ماده ۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها، قطع درختان جنگلی واقع در محوطه‌های روستایی برای مصرف ساکنین آن را آزاد ساخته و بهره‌برداری از آن را مستلزم کسب مجوز ندانسته است.

۳. ماده ۳۷ همین قانون به وزارت جهاد کشاورزی اجازه می‌دهد «اراضی جنگلی و مراتع غیر مشجر را برای

بر طبق قوانین موسس آن‌ها، صرف بهره‌برداری است و آن‌ها قانوناً ملزم به انجام حفاظت و بازسازی حداقلی محیط‌زیست در برابر بهره‌برداری صورت گرفته نیستند. به عنوان نمونه:

- بند (م) ماده ۱ قانون تشکیل وزارت صنایع و معادن (۱۳۵۳/۵/۱) یکی از وظایف این وزارتخانه را چنین مقرر می‌کند: «نظارت در امر مدیریت و بهره‌برداری مؤثر از معادن و کارخانه‌ها و واحدهای صنعتی و معدنی دولتی و توسعه و ترمیم آنها به منظور افزایش بازدهی و بهره‌وری».

- بند ۲ و ۳ ماده ۳ قانون حفاظت محیط‌زیست، سازمان را مکلف می‌کند که در تعیین مناطق چهارگانه حفاظت شده نظر موافق وزارت جهاد کشاورزی و معادن را در مناطقی که طرح‌های جنگل‌داری یا اکتشاف معدن وجود دارد جلب کند. اگر در برخی موارد مقرراتی جهت لزوم حفاظت از این منابع تدوین شده است صرفاً جهت تضمین بهره‌برداری است نه حفاظت از آن‌ها. اصولاً در این دسته قوانین، مقررات و استانداردهای مشخص و مفصلی جهت تعیین نحوه حفاظت از این منابع تدوین نشده است.

اجرای طرح‌های توسعه کشاورزی و تأسیس ایستگاه‌های کشاورزی بدون دریافت وجه تخصیص دهد و برای رفع نیازمندی‌های مربوط به وظایف اصلی سایر وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی و شهرداری‌ها و [...] حداکثر تا بیست هکتار با تصویب هیأت وزیران مجاناً و بقیه زمین مورد احتیاج طرح مربوط را به صورت اجاره واگذار نماید.»

آنچه که در این زمینه مشکل را افزون‌تر می‌کند این است که قوانین محیط‌زیستی ایران در خصوص حل تضاد احتمالی بهره‌برداری و حفاظت از محیط‌زیست روش مشخصی ارائه نمی‌دهند و سازوکارهای کنونی حل اختلاف همان‌گونه که اشاره خواهد شد کارآیی لازم برای حفاظت مقتضی از محیط‌زیست ندارند. بنابراین لازم است تا در تمامی قوانین و مقرراتی که اجازه بهره‌برداری ای منابع طبیعی داده می‌شود اصل «بهره‌برداری همساز با محیط‌زیست» مورد توجه جدی واقع شود.

## د: فقدان آیین مشخص برای همکاری و حل اختلافات

یکی از چالش‌های اساسی سازمان حفاظت محیط‌زیست را باید در مشکلات آن در ارتباط با دیگر نهادها جستجو کرد. مسایل حفظ محیط‌زیست در همه کشورها به دلیل فرابخشی و گسترده بودن آن، همواره یکی از یکی موضوعاتی بوده که نهادهای عمومی مختلفی را درگیر خود ساخته می‌سازد. همان‌گونه که در مقدمه اشاره شد، رویکرد کنونی دولت‌ها حرکت از حفاظت محیط‌زیست به سمت مدیریت یکپارچه محیط‌زیست است. این شیوه مدیریت ایجاد می‌کند تا کلیت محیط‌زیست مورد توجه قرار گرفته و همه نهادهای مرتبط با آن در اداره آن مشارکت کنند. بنابراین سازوکارهای ویژه‌ای جهت هماهنگ ساختن این نهادها لازم است. در برابر، از آنجا

که همیشه به دلایل مختلفی از جمله هم‌پوشی صلاحیت‌ها یا تعارض منافع، احتمال بروز اختلاف میان این نهادها وجود دارد حل و فصل اختلاف‌های میان دستگاه‌ها در این زمینه نیز باید به نحو مقتضی صورت گیرد. از جمله اینکه برنامه‌های جامع توسعه کشور مشخص می‌کند که در هر زمینه، اولویت با کدام یک از حوزه‌های اقتصادی یا محیط‌زیستی است.

در نظام حقوق محیط‌زیست ایران چنین سازوکار هماهنگ‌سازی ویژه و برنامه و راهبردی که اولویت‌های محیط‌زیستی را معین کند تدوین نشده و در ساختار و رئوس برنامه‌های سازمان حفاظت محیط‌زیست قسمت مشخصی جهت انجام این هماهنگی‌های میان‌سازمانی ملاحظه نمی‌شود. در این راستا بند (ت) ماده ۲۸ قانون شکار و صید، سازمان را موظف می‌کند تا آیین‌نامه نحوه همکاری وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی با این سازمان را تهیه و تقدیم هیأت وزیران کند که تا کنون چنین مصوبه مهمی به تصویب نرسیده است. بنابراین رویه معمول در مورد حل اختلاف میان نهادهای مختلف در خصوص مسایل محیط‌زیستی، داوری هیأت وزیران و رییس جمهور است. اما این روش نیز ناکارآیی‌های خود را دارد: نخست اینکه حل اختلاف‌ها روندی طولانی و بطئی طی خواهد کرد. در آیین رسیدگی به اختلاف‌ها نیز این ابهام وجود دارد که آیا شخص یا اشخاص رسیدگی کننده از تخصص لازم در زمینه مدیریت محیط‌زیستی بهره‌مند است و تا چه اندازه‌ای ملاحظات محیط‌زیستی را با توجه به پیچیدگی آن مد نظر قرار می‌دهد؟ این نکته هنگامی بیش‌تر محل توجه قرار می‌گیرد که یادآوری شود به دلایل اجتماعی و سیاسی مختلف، اولویت کاری هیأت وزیران معمولاً تضمین توسعه اقتصادی بوده است که خود به خود مسایل محیط‌زیستی تابع مسایل اقتصادی قرار می‌گیرند.

قوانین در موارد معدودی، به لزوم کسب موافقت سازمان محیط‌زیست توسط دیگر نهادها در زمینه‌ای خاص، مانند صدور پروانه شکار و صدور مجوز بهره‌برداری از معدن، تصریح کرده‌اند؛ با این حال، در دیگر قوانین و مقررات مرتبط با حوزه محیط‌زیست، موادی ملاحظه می‌شود که گرچه در آن‌ها به ضرورت رعایت ملاحظات و ضوابط محیط‌زیستی تصریح شده اما هیچ تدبیر خاصی جهت تضمین رعایت این ملاحظات و نظارت بر اجرای آن پیش‌بینی نشده است. بدین ترتیب رعایت ملاحظات محیط‌زیستی از تضمینات کافی و مناسبی برخوردار نیست چرا که رعایت این ملاحظات صرفاً به صلاح‌دید نهاد مجری این مقرره منوط شده و سازمان حفاظت محیط‌زیست نیز به دلیل تفکیک‌های سازمانی، ابزار لازم برای پیگیری صحت انجام این مقرره را در اختیار ندارد. از جمله این مواد می‌توان اشاره کرد به:

- تبصره ماده قانون اصلاح موادی از قانون شکار و صید - مصوب ۱۳۴۶ - و اصلاحیه بعدی آن مصوب ۱۳۷۵.۹.۲۵ مقرر می‌دارد: وظایف و اختیاراتی که در این قانون برای سازمان حفاظت محیط‌زیست منظور شده منافی با اختیارات و وظایف شرکت سهامی شیلات ایران نمی‌باشد.

- ماده ۱۰۵ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳/۷/۲۵): سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یک نهاد تخصصی مدیریت محیط‌زیست نیست و هیچ بخش تخصصی داخلی برای بررسی مسائل محیط‌زیستی ندارد. این ماده به تصریح اولویت را به تداوم طرح‌های توسعه عمرانی بخشیده است.

- بند ۲۳ ماده ۱ قانون تمرکز امور صنعت و معادن و تشکیل وزارت صنایع و معادن (۱۳۷۹/۱۰/۶) صدور مجوز تأسیس و بهره‌برداری واحدهای تولیدی صنعتی و معدنی را با رعایت مقررات محیط‌زیستی بر عهده

وزارت صنایع و معادن می‌گذارد اما ضمانت اجرایی رعایت این مقررات را مشخص نمی‌کند.

- ماده ۴ آیین‌نامه استفاده از اراضی احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها (۱۳۵۶/۲/۲۲) مقرر می‌کند «رعایت کلیه ضوابط مقرر در طرح‌های توسعه و عمران ناحیه‌ای مصوب و ضوابط زیست‌محیطی در تهیه و اجرای طرح‌های جامع و هادی کلیه شهرها [...] یا احداث شهرها و شهرک‌های جدید هم‌چنین استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرهای واقع در ناحیه یاد شده ضروری است».

- تبصره ماده ۸ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست روش مشخصی را جهت حل مسأله کودهای شیمیایی آلاینده محیط‌زیست ارائه نمی‌دهد.

بنابراین در صورت عدم رعایت استانداردهای محیط‌زیستی در صدور مجوزها، سازمان حفاظت محیط‌زیست تنها اقدامی که می‌تواند انجام دهد مراجعه به هیأت وزیران و آیین داورى طولانی آن است؛ آیینی که در آن تضمین اطمینان‌بخشی جهت اولویت دادن یا حداقل مورد لحاظ قرار دادن جوانب محیط‌زیستی به دلیل وضعیت نامناسب محیط‌زیست کشور وجود ندارد.

با توجه به حجم وسیع اقدامات نهادهای مختلف که با امور محیط‌زیستی ارتباط می‌یابند و احتمال عدم رعایت ضوابط محیط‌زیستی در این اقدامات، یک بخش عمده از توان و امکانات سازمان حفاظت محیط‌زیست باید صرف پیگیری اعتراضات این سازمان به این دسته اقدامات در هیأت وزیران شود و در هیأت وزیران نیز باید یک بخش تخصصی ویژه برای رسیدگی به اعتراضات و اختلافات سازمان حفاظت محیط‌زیست اختصاص یابد. بی‌گمان تأسیس واحدهای نظارت و پیگیری ضوابط محیط‌زیستی

در هر سازمان و وزارتخانه جهت هماهنگ سازی اقدامات مختلف مرتبط با محیط زیست با ملاحظات سازمان حفاظت محیط زیست می تواند راه حل بسیار مناسبی جهت پیشگیری از بروز اختلافات متعدد میان - سازمانی و نقض ضوابط محیط زیستی باشد.

آنچه در خصوص سازوکارهای حل اختلاف مطرح شد ناظر بر اختلاف میان سازمان و دیگر دستگاههای دولتی بود؛ حال آنکه در خصوص حل اختلاف این سازمان با دستگاههای غیردولتی (که اتفاقاً یکی دیگر از عمده تخریب کنندگان محیط زیست هستند)، بجز شیوه های قضایی قطعاً راه حل ویژه ای بدین منظور وجود ندارد و حداقل اگر در هیأت دولت یک همگرایی نسبی مثبت با سازمان حفاظت محیط زیست به چشم می خورد، در دستگاه های غیردولتی که اساساً در پی اهداف سازمانی خود هستند چنین همگرایی دیده نمی شود و قاضی پرونده در خوشبینانه ترین حالت صرف قانون را ملاک عمل قرار خواهد داد؛ قوانینی که خلاءهای مکرر آن مورد اشاره قرار گرفت.

### ه: ضعف سازوکارهای جبرانی

الزام به بازسازی و بازگردانی محیط زیست به وضعیت اولیه آن یکی از اصول نوین مدیریت محیط زیست شمرده می شود بدین معنا که در جبران خسارت های محیط زیستی، مهم ترین مسأله حفظ وضعیت پیش از تخریب است و گرنه اخذ مبالغی جریمه و اعمال مجازات بر افراد تخریب کننده، نفعی به حال پایداری محیط زیست نخواهد داشت. با توجه به این ضرورت، ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، یکی از وظایف سازمان را بهبود و بهسازی محیط زیست مقرر کرده، اما نه در دیگر قوانین و مقررات و نه در ساختار سازمانی این سازمان تدبیری جهت رسیدگی به امر

بازسازی محیط زیستی اندیشیده نشده و این اصل در قوانین ایران بجز در مورد معدود مغفول مانده است:

- در حالی که وزارتخانه های مختلفی مانند نفت، نیرو، جهاد کشاورزی و صنایع و معادن فعال در امر بهره برداری از منابع طبیعی هستند، وظیفه سنگین بهبود و بهسازی محیط زیست به موجب ماده ۱ «قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست» صرفاً برعهده سازمان نهاده شده و در قوانین موسس وزارتخانه های مذکور هیچ تکلیف قانونی بر عهده مبنی بر بهبود، بازسازی و بازگردانی محیط زیست گذارده نشده است. این امر همان گونه که اشاره شد به ماهیت عملکرد مبتنی بر بهره برداری صرف این سازمانها باز می گردد.

- در سایر مواردی که به لحاظ قانونی نسبت به امر بازسازی تصریح شده، ضمانت اجرایی موثری بر اجرایی شدن این امر تدبیر نشده است از جمله بند (ب) تبصره ۸۱ «قانون برنامه دوم توسعه ...» که به منظور حفظ، احیاء و بهره برداری اصولی از منابع طبیعی دولت را مکلف به «الزام بهره بردارن از منابع ملی نسبت به بازسازی آن» کرده در حالی که نحوه انجام این الزام و شیوه بازسازی، ضمانت اجرایی آن و متولی این امر مشخص نشده و دولت نیز دستورالعمل یا اقدام خاصی در این زمینه به عمل نیاورده است.

### و: فقدان سازوکارهای نظارتی مشخص بر این سازمان یا ناکارآیی سازوکارهای موجود

حفاظت از محیط زیست جزو حقوق عامه مردم است و بدین طریق جزو وظایف حاکمیتی دولت قرار می گیرد و بنابراین مجلس باید نظارت جدی بر اجرای این وظیفه مهم اعمال کند. در این راستا، یکی از مهم ترین کاستی های کارکردی را می توان در نبود یک رویه دقیق و منظم ارایه گزارش های مستند و کامل به مردم و مجلس

توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست دانست. در عمل اغلب با دو گونه از گزارش‌ها در خصوص وضعیت محیط‌زیست کشور - که از سوی سازمان و مراجع مختلف داخلی و خارجی ارایه می‌شود - روبه‌رو هستیم. گزارش‌های سازمان که اغلب در روزنامه‌ها و پایگاه‌های اینترنتی ارایه می‌شود، حکایت از وضعیت رو به بهبود حفاظت محیط‌زیست دارند و گزارش‌های نهادهایی مانند بانک جهانی و سازمان‌های محیط‌زیستی غیردولتی که اخباری مغایر با گزارش‌های سازمان عرضه می‌کنند. روشن است که این تعارض بررسی دقیق وضعیت کنونی محیط‌زیست ایران دشوار می‌سازد.

با آنکه مجلس شورای اسلامی به موجب اصل ۷۶ قانون اساسی حق تحقیق و تفحص در کلیه امور کشور را دارد، با مراجعه به تاریخ کلیه تحقیق و تفحص‌های انجام گرفته مجلس شورای اسلامی از نهادهای دیگر از بدو تأسیس اولین دوره قانونگذاری تاکنون، ملاحظه می‌شود موردی از تحقیق و تفحص یا حتی سوال در خصوص مسایل محیط‌زیستی به عمل نیامده است و حتی در مشروح مذاکرات مجلس این نکته قابل مشاهده است که تصویب کنوانسیون‌ها و قوانین محیط‌زیستی با کم‌ترین بحث و مذاکره صورت گرفته که متأسفانه نشانگر توجه اندک مجلس نسبت به یکی از حیاتی‌ترین مسایل کشور است. بدین ترتیب به نظر می‌رسد سازمان حفاظت محیط‌زیست در سایه جایگاه خود به عنوان معاونت ریاست جمهوری (که قابل استیضاح یا سوال از سوی مجلس نیست) و عدم توجه جدی مسوولان به مسایل محیط‌زیستی در کشور و نبود رویه‌های دقیق نظارتی و پاسخ‌خواهی از این سازمان، خود را فارغ از پاسخ‌دهی و برآورده کردن کامل حق بر محیط‌زیست سالم برای مردم ایران یافته است. تقویت کمیسیون‌های داخلی مرتبط با مسایل محیط‌زیست و افزایش نقش نظارتی مجلس در

این خصوص ضروری تلقی می‌شود.

معدود نظارتی که در مورد عملکرد سازمان به عمل می‌آید توسط تشکل‌های مردمی و صرفاً در مورد تخریب‌های عینی صورت گرفته در محیط‌زیست است که گاه به صورت اعتراض‌های روزنامه‌ای شاهد آن هستیم. یکی از اهداف فعالیت تشکل‌های مردمی همان گونه که در ماده ۱۸۲ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه متعین شده، نظارت بر فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی است. به موجب این ماده وزارت کشور مکلف است تا اقدام به منظور زمینه‌سازی برای رشد و تقویت این تشکل‌ها جهت واگذاری اعمال تصدی دولتی به آنها و نظارت این موسسات غیر دولتی بر عملکرد دستگاه‌های دولتی طرح‌های لازم را تدوین به تصویب هیأت وزیران برساند که تا کنون این امر در عمل تحقق نیافته است. عدم همکاری و اطلاع‌رسانی سازمان به تشکل‌های محیط‌زیستی و ضرورت ساماندهی این تشکل‌ها خود بحث دیگری است.

### گفتار سوم: چالش‌های برون سازمانی

برخی از مشکلات سازمان حفاظت محیط‌زیست اساساً به مشکلات پایه‌ای برون‌سازمانی مرتبط است که در طی سالیان گذشته شکل گرفته و حل و فصل آن‌ها نیز سالیان مدیدی را می‌طلبد.

### بند اول: اتکای اقتصاد کشور بر پایه بهره‌برداری

#### از منابع طبیعی

اقتصاد کشور ایران بر پایه استحصال و فروش منابع طبیعی استوار است که در کنار مواهب آن دو معضل عمده نیز به همراه دارد. نخست اینکه آلودگی و تخریب محیط‌زیست پیامد گریزناپذیر استحصال منابع طبیعی است و دوم اینکه بازار داخلی و بین‌المللی منابع خام طبیعی



همیشه دچار نوسان بوده که مشکلات اقتصادی خاص خود را به همراه داشته است. این نوسان‌ها و مشکلات اقتصادی و اجتماعی ایران همواره یکی از موانع مهم در توسعه سریع کشور بوده که نتیجه مسقیم و غیر مستقیم آن در برهم خوردن تعادل توسعه پایدار به نفع توسعه اقتصادی بروز می‌یابد. چرا که تجربه نشان می‌دهد نیاز به توسعه اقتصادی، استحصال و فروش بیشتر منابع طبیعی را در پی داشته است.

### **بند دوم: منابع مالی محدود**

حفاظت از محیط‌زیست امری هزینه‌بر و مستلزم تأمین مالی مناسب است؛ به ویژه آنکه دولت برای تحقق توسعه پایدار ناچار به رعایت ملاحظات محیط‌زیستی جهت حفظ آن و چشم‌پوشی از برخی مزایای اقتصادی است. حال آنکه منابع مالی پایدار و کافی برای ارائه خدمات و سرمایه‌گذاری محیط‌زیستی ایجاد نمی‌شود و مالیات‌های محیط‌زیستی و درآمدهای ناشی از اجرای قانون برنامه چهارم (به شرط تحقق) تکافوی هزینه‌های هنگفت حفظ محیط‌زیست را نخواهد کرد. در معدود مواردی قانونگذار علاوه بر تصویب بودجه سالانه سازمان، اقدام به تصویب قوانینی در خصوص تأمین مالی خارج از بودجه سالانه کرده است از جمله قانون اخذ ورودیه از بازدیدکنندگان پارک‌ها و موزه‌های تاریخ طبیعی مصوب ۱۳۶۷.

جریمه‌های ناچیز انتشار آلودگی (مصرح در آیین‌نامه اجرایی بند (ج) ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه راجع به جرایم محیط‌زیستی) و عدم اخذ مالیات از کالاها و خدمات مخرب محیط‌زیست نیز محدودیت دیگری در تأمین مالی برای حفظ محیط‌زیست محسوب می‌شود. با این حال نباید کمک‌های مالی سازمان‌های بین‌المللی به-ویژه بانک جهانی، برنامه محیط‌زیست سازمان ملل، برنامه توسعه سازمان ملل، صندوق تسهیلات جهانی محیط‌زیست و انجمن‌های بین‌المللی گوناگون مانند

انجمن بین‌المللی حمایت از درناها و انجمن بین‌المللی حمایت از یوزپلنگ را که معمولاً در قالب پروژه‌های همکاری مشترک به سازمان محیط‌زیست اعطا می‌شود را فراموش کرد. از جمله این پروژه‌های می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: پروژه کمک به مطالعه و بازیابی رود کارون (به مبلغ ۲۰ میلیون دلار) به عنوان بخشی از پروژه کمک به مدیریت محیط‌زیستی، پروژه‌های تأمین آب آشامیدنی سالم برای شهرهای تهران، اهواز و شیراز، پروژه بازیافت زباله تهران، پروژه کاهش انتشار گازهای کاهنده لایه اوزون و پروژه مطالعه و انتشار گزارش ملی وضعیت ایران در انتشار گازهای گلخانه‌ای (UNDP's support for Environment and Energy in Iran, 2008).

### **بند سوم: مجازات‌های ملایم و نقش کم‌رنگ**

#### **نظام قضایی در کنترل تخریب محیط‌زیست**

حمایت کیفری از حفاظت محیط‌زیست لازمه تضمین تحقق مدیریت یکپارچه و پایدار محیط‌زیست است حال آنکه برخی ضعف‌های عمده در نظام کیفری ایران در این خصوص به چشم می‌خورد. مجازات‌هایی که علیه جرایم محیط‌زیستی اعمال می‌شوند از جمله ملایم‌ترین مجازات‌های نظام کیفری ایران هستند. این ملایمت در برخورد با مجرمان محیط‌زیستی بیش‌تر به این دلیل است که بیش‌تر جرایم محیط‌زیستی از دسته جرایم علیه آسایش عمومی و فاقد قربانیان خصوصی هستند و به اعتقاد قانونگذار به دلیل آنکه در جهت رفع نیازهای اقتصادی فردی و جمعی صورت می‌گیرند نباید مشمول مجازات‌های سنگین شوند و در مواردی که قانون مجازات سنگینی را مقرر کرده، قاضی رسیدگی کننده ممکن است مجازات ملایمی را حکم دهد. جدول زیر شماری از عناوین مجرمانه محیط‌زیستی و میزان مجازات آن را فهرست می‌کند.

جدول ۵- فهرست برخی از عناوین مجرمانه محیط‌زیستی و مجازات قانونی آن

ردیف	عنوان مجرمانه	میزان مجازات
۱	ایجاد آلودگی محیط‌زیستی	حبس تا ۱ سال
۲	شکار و صید جانوران عادی بدون پروانه	جزای نقدی از (۱۰۰۰۰۰) تا یک میلیون ریال یا حبس از یک تا شش ماه
۳	شکار و صید در فصول ممنوع یا در مناطق ممنوع	جزای نقدی از یک و نیم میلیون تا سه میلیون ریال یا حبس از ۹۱ روز تا ۶ ماه
۴	شکار و صید جانوران حمایت شده بدون پروانه یا در مناطق حفاظت شده	حبس از ۳ ماه تا یکسال یا جزای نقدی از یک و نیم میلیون تا هجده میلیون ریال
۵	شکار جانوران کمیاب در معرض انقراض یا شکار در پارک‌های ملی	حبس از ۹۱ روز تا ۳ سال یا جزای نقدی از (۱۸۰۰۰۰۰) تا (۲۰۰۰۰۰۰) ریال
۶	تردد وسیله نقلیه فاقد گواهینامه معاینه فنی	جزای نقدی (۵۰۰۰۰۰) ریال و ممنوعیت تردد وسیله نقلیه
۷	کشتن جانوران وحشی	از سی هزار ریال تا صد میلیون ریال بر حسب نوع جانور
۸	انتشار بیش از حد مجاز آلودگی هوا توسط کارخانجات	جزای نقدی از (۲۰۰۰۰۰۰) تا (۵۰۰۰۰۰۰) ریال
۹	ممانعت از انجام بازرسی مأموران سازمان جهت بررسی آلودگی هوا	جزای نقدی از (۵۰۰۰۰۰) تا (۵۰۰۰۰۰۰۹) ریال
۱۰	سوزاندن زباله توسط صاحبان اماکن عمومی	جزای نقدی از (۵۰۰۰۰۰) تا (۵۰۰۰۰۰۰۹) ریال
۱۱	ایجاد آلودگی هوا توسط منابع خانگی	جزای نقدی از (۱۰۰۰۰۰۰) تا (۱۰۰۰۰۰۰۰) ریال
۱۲	آلودگی صوتی	جزای نقدی از (۵۰۰۰۰) تا (۱۰۰۰۰۰) ریال
۱۳	نگهداری و دفع و تخلیه مواد پسماند در محیط	جزای نقدی از (۵۰۰۰۰۰) تا صد میلیون ریال
۱۴	تصرف عدوانی در زمین‌های ملی	حبس از ۱ ماه تا ۱ سال
۱۵	تخریب هر اصله درخت	از (۲۰۰۰۰۰۰) تا (۵۰۰۰۰۰۰۰) ریال بر حسب نوع درخت
۱۶	آتش‌سوزی عمدی در جنگل	حبس از ۳ تا ۱۰ سال
۱۷	تجاوز به مناطق جنگلی	حبس از ۱ تا ۳ سال
۱۸	ایجاد آلودگی نفتی در آب‌های داخلی ایران	حبس از شش ماه تا دو سال یا پرداخت جزای نقدی از یک میلیون تا ده میلیون ریال
۱۹	صید غیر مجاز هر نوع ماهی	ضبط عین مال و جزای نقدی دو برابر بهای مال مشکوفه
۲۰	تصرف اراضی ساحلی	حبس تا ۳ سال

همان گونه که ملاحظه می‌شود قانونگذار اغلب از مجازات جریمه نقدی که نوعاً تحمل آن برای شخص مجرم آسان‌تر بوده استفاده کرده و مجازات‌های ترمیمی مانند **الزام به بهسازی و بازسازی** را کم‌تر مورد توجه قرار داده است. طبیعی است که پرداخت جریمه محیط‌زیستی به ویژه برای شرکت‌های بزرگ و افراد متمول که اتفاقاً بیش‌ترین سهم تخریب محیط‌زیست را دارند آسان بوده و به همین دلیل است که شمار تخلف‌های محیط‌زیستی به دلیل سهل بودن مجازات‌ها بالا است (Abdollahi, 1386). صرف نظر از اینکه اخذ جریمه نقدی به هیچ وجه تناسبی با ارزش محیط‌زیست تخریب شده ندارد، عدم تناسب میزان این مجازات‌ها با شدت جرایم محیط‌زیستی، بازدارندگی نظام کیفری محیط‌زیست را به شدت کاهش می‌دهد. در کنار مجازات‌های نامتناسب، می‌توان به خلاء قانونی در جرم‌انگاری برخی رفتارهای تخریبی علیه محیط‌زیست (مانند آلودگی توسط وسایل نقلیه غیر از خودروهای شخصی)، مجازات‌های پراکنده (مانند مجازات‌های مصرح در قانون مجازات اسلامی، قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور و قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در خصوص تخریب درختان)، عدم وجود استانداردهای محیط‌زیستی دقیق و جامع و ناآشنایی عمومی مقامات و ضابطین قضایی با حوزه حقوق محیط‌زیست اشاره کرد که باعث تضعیف نظام کیفری محیط‌زیست ایران می‌شود. با توجه به شمار اندک آراء قضایی صادره در خصوص دعاوی محیط‌زیستی و احکام صادره ملایم در این پرونده‌ها، به نظر می‌رسد مسوولین قضایی که وظیفه کشف و پیگرد جرایم را بر عهده دارند، رسیدگی به جرایم محیط‌زیستی و توجه به وضعیت بحرانی محیط‌زیست کشور را هنوز در اولویت کاری خود قرار نداده‌اند. اگرچه به موجب

بخشنامه «تخصیص شعبه یا شعبی جهت رسیدگی خارج از نوبت به شکایات ادارات منابع طبیعی محیط‌زیست و بهداشت و درمان» مصوب ۱۳۷۹/۵/۳ رییس قوه قضائیه، روسای حوزه‌های قضایی به تناسب پرونده‌ها و شکایات ادارات منابع طبیعی، محیط‌زیست و بهداشت و درمان مکلف هستند یک یا چند شعبه خاص بدین منظور و انجام رسیدگی خارج از نوبت تعیین کنند اما عملاً از تعداد شعبی که بدین منظور اختصاص یافته اطلاع دقیقی در دسترس نیست.

#### **بند چهارم: الگوهای نادرست مصرف و نگرش‌های نادرست فرهنگی نسبت به محیط‌زیست**

فرهنگ اسراف و مصرف غلط یکی از مشکلات اجتماعی ایران بوده و با وجود طرح مکرر بحث اصلاح الگوهای مصرف عمومی در جامعه و تصویب مقررات برای آن، هنوز مصرف پایدار و همساز با محیط‌زیست تحقق نیافته است. اسراف یا مصرف نادرست نیرو، آب، مواد غذایی و کالاهای مصرفی بحث دیرآشنایی است که سال‌ها محل بحث و بررسی بوده‌اند. پیامدهای زیانبار این روش مصرفی بر تخریب و تجدیدناپذیری محیط‌زیست و زیان‌های اقتصادی آن امری بدیهی است که هم‌چنان خود را نشان می‌دهند. نگرش‌های نادرست فرهنگی نیز شیوه‌های غلط مصرفی را تقویت کرده است: فرهنگ «هر آن کس که دندان دهد، نان دهد»، نگرش «انسان اشرف مخلوقات» و «طبیعت به عنوان موهبت الهی» همواره در جهت توجیه مصرف آزادانه مواهب طبیعی به کار گرفته شده‌اند.

آموزش ناکافی و ناکارآمد نحوه مصرف و برخورد با محیط‌زیست در بروز این مشکل بی‌تأثیر نبوده است چرا که بسیاری از الگوهای نادرست مصرفی را می‌توان با آموزش و اطلاع‌رسانی موثر اصلاح کرد. در موارد

Act on Safeguarding Against The Ray (1368/1/20)

Act on Establishment of The Water And Sewage Corporates (1369/10/11)

Act on Establishment of The Iranian High Council of Oceanology (1370/5/20)

Islamic Penal Law (1375/3/2)

Act on Hunting And fishing (1346/3/16) Amended (1375/9/250)

Law of The Second Five-Year Plan on Economic, Social And Cultural Development (1373/9/20)

Act on Protection And Utilization of Aquatic Resources (1374/6/14)

Law of Amending The regulations of The Standard And Industrial Researches Institute of Iran (1376/3/13)

Act on Establishment of Agricultural Jihad Ministry (1379/10/6)

Law on Concentration of Industry And Mining Affairs And Establishment of Industry And Mining Ministry (1379/10/6)

Act on Waste Management (1383/2/20)

Utilization of Lands and Installations Out of Legal Boundaries of The Cities By-Law (1356/2/22)

Establishment of The Drought Crisis Task Force Decree (1375/12/28)

Cabinet By-Law on Establishment of The Commission of Coordinating Clean Cities of Iran Project (1376/7/1)

Executive By-Law of Article 82 (A) of The Law of The Second Five-Year Plan on Economic, Social And Cultural Development (1377/2/22)

Executive By-Law of Control And Hygienic Monitoring of Toxic And Chemical Materials (1378/6/16)

نادری مقرراتی در این خصوص تصویب شده است از جمله تصویب‌نامه در خصوص تعیین الگوی مصرف گاز طبیعی در بخش خانگی و جرایم مصارف مازاد برالگو (۱۳۸۵/۱۲/۲۰). با آن‌که ارائه آموزش‌های همگانی محیط‌زیستی و نیز آموزش‌های تخصصی از جمله وظایف سازمان تلقی می‌شود، اما قطعاً حل این مشکل به لحاظ سرشت فرهنگی آن در صلاحیت همه نهادهای آموزشی و فرهنگی می‌گنجد.

#### Laws and Regulations

Act on Technical Safeguard (1324/5/8)

Municipality Act (1334)

Act on Protection of Plants (1342/2/12)

Act on protection And Utilization of Forests And Pastures (1346/5/30)

Act on Establishment of The High Council of Unbanning And Architecting (1351/12/22) Amended (1376/1/17)

Act on Protection And Improvement of The Environment (1353/3/28) Amended (1371/8/24)

Iranian Atomic Energy Organization Law (1353/4/20)

Act on Establishment of The Industries And Mining Ministry (1353/5/1)

Act on Establishment of The Ministry of Energy (1353/11/28)

Coastal Zones and Installations Law (1354/4/29)

Act on Protection of The See and Boundary Rivers From Petrochemicals (1354/11/4)

Law on Licensing The Arm Bearing by Gendarmerie (1363/2/16)

Act on Fair Distribution of Water (1364/8/14)

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/IRANEXTN/0,,menUPK:312966~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:312943,00.html>>.

Islamic Republic of Iran Energy-Environment Review (2004). *World Bank Policy Note*, Report: 29062-IR, May 21, 2004.

Mahdyan M. Hossien (1384). Evaluation of the lands degradation in Iran. *3<sup>rd</sup> National Conference on Erosion and Sediment*. at:<  
<http://www.sivilica.com/papers-ESNCo3-0-10-title-asc-al.html>>.

Pilot 2006 Environmental Performance Index (2006). *Yale Center for Environmental Law & Policy*. at:<  
[http://sedac.ciesin.columbia.edu/es/epi/downloads/2006EPI\\_Report\\_Full.pdf](http://sedac.ciesin.columbia.edu/es/epi/downloads/2006EPI_Report_Full.pdf)>.

Report of the Secretary General of the ISDLE (1386). Mehr Broadcasting 29/11/1386. at:<  
<http://www.mehrnews.com/fa/newsdetail.aspx?NewsID=640595>>.

The Project on evaluation of the legal and parliamentary departments of the Administration (1385). *I.R.Iran Presidency, Deputy for Legal and Parliamentary Affairs*.

UNDP's support for Environment and Energy in Iran (2008). at:<  
<http://www.undp.org.ir/EnergyEnvironment.aspx>>.

United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5 to 16 June 1972.



By-Law of The Task Force on Prevention And Management of Crisis in Natural And Unforeseeable Disasters (1383/4/8)

Decree on Protection And Utilization of The Natural Caves (1381/12/7)

Cabinet Decree on The National Organ on Implementation Council of UNFCCC (1384/2/26)

Cabinet Decree on APPOINTMENT of The State Agent on The Quadruplet Protected Zones on Behalf of Resources Possession (1384/4/1)

Cabinet Decree on Preparing A Comprehensive Strategic Plan to Combat With The Water Crisis (1385/4/18)

Circular of The Judiciary Chief on Allocation of A Special Court Department to The Natural Resources, Environment And Hygiene Lawsuits (1379/5/3)

منابع

Abdollahi, M. (2003). Crimes against the environment in international law. *Environmental Sciences*,1(1): 49-64.

Environmental Sustainability Index (2005). *Yale Center for Environmental Law & Policy*. at:<  
<http://www.yale.edu/esi/ESI2005.pdf>>.

Fisher, M.R. (1994). On the Road from Environmental Racism to Environmental Justice. *Villanova Environmental Law Journal*, 5:449.

Iran Biology Report (2006). Degredation of forest and grasslands. at:<  
[http://zistiran.blogspot.com/2006/09/blog-post\\_115900300238005925.html](http://zistiran.blogspot.com/2006/09/blog-post_115900300238005925.html)>.

Iran Environmental Brief Report (2006). *World Bank Report*. at: